



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MEMOIRES

**Master Justice et droit du procès
Dirigé par Madame la Professeure Cécile Chainais
2024**

***Le mécanisme de régulation carcérale,
l'approbation complexe d'une réponse à a
surpopulation pénitentiaire***

Guyonne de Reviers de Mauny

Sous la direction de Madame Claire de Galembert



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

Master Justice et Droit du procès

Dirigé par Madame la Professeure Cécile Chainais

**LE MECANISME DE REGULATION CARCERALE :
L'APPROBATION COMPLEXE D'UNE REPONSE A LA
SURPOPULATION PENITENTIAIRE**

Mémoire de recherche

Par

Madame Guyonne de Reviers de Mauny

Sous la direction de

Madame Claire de Galembert

Année Universitaire 2023-2024

AVERTISSEMENT

L'université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je souhaite adresser mes plus sincères remerciements à toutes celles et ceux qui m'ont apporté leur aide pendant ce travail de recherche.

En premier lieu, je souhaite remercier vivement Madame Claire de Galembert, pour avoir consenti à diriger mes travaux mais également pour ses précieux conseils, sa disponibilité et sa bienveillance.

Mes remerciements s'adressent également à la Professeure Cécile Chainais, le Professeur Sylvain Jobert ainsi que Monsieur Nicolas Vidal pour leurs conseils méthodologiques.

Je souhaite également remercier la Professeure Sandra Travers de Faultrier pour m'avoir mise en contact avec Monsieur Paul Mbanzoulou, directeur de la recherche et de la diffusion de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. Je remercie également Madame Marie-Caroline Urrion pour ses indications bibliographiques, qui ont insufflé un nouvel élan dans mes recherches.

Je tiens, dans le même temps, à exprimer toute ma gratitude envers Madame Dominique Simonnot et Maître Mathieu Quinquis qui ont accepté de consacrer une partie de leur temps afin de répondre à mes interrogations.

J'adresse un dernier remerciement à mes proches qui m'ont apporté un indéfectible soutien lors de la rédaction de mon mémoire, ma famille, mes amis, mes collègues du tribunal judiciaire de Bobigny.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AAI	Autorité administrative indépendante
ANJAP	Association nationale des juges d'application des peines
APIJ	Agence publique pour l'immobilier pénitentiaire
ARSE	Assignation à résidence sous surveillance électronique
art.	Article (d'un code)
ATIGIP	Agence pour le travail d'intérêt général et l'insertion professionnelle
C. pén	Code pénal
C. pr. pén.	Code de procédure pénale
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
Cf.	<i>Confer</i>
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CJ	Contrôle judiciaire
CNB	Conseil national des Barreaux
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
Conv. EDH	Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DDSE	Détention à domicile sous surveillance électronique
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
ENAP	Ecole de l'administration pénitentiaire
ENM	Ecole nationale de la magistrature
etc.	<i>Et caetera</i>
FARAPEJ	Fédération des associations de réflexion action prison et justice
FARAPEJ	Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice

<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
INOP	Institut français de l'opinion publique
JAP	Juge d'application des peines
JI	Juge d'instruction
JLD	Juge de la liberté et de la détention
LFI	La France insoumise
MA	Maison d'arrêt
OIP	Observatoire International des Prisons – Section française
<i>op. cit.</i>	<i>Opere citato</i> , dans la source citée
p.	Page
pp. [...] et s.	Page [...] et suivantes
SM	Syndicat de la magistrature
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SPIP	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
TIG	Travail d'intérêt général
v.	Voir
VIF	Violences intra familiales

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
Partie 1 - La politique actuelle impuissante à endiguer la surpopulation carcérale	22
Chapitre 1 - Une politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation exempte de tout mécanisme de régulation carcérale	22
Chapitre 2 - Une politique pénale répressive nonobstant la surpopulation carcérale	38
Partie 2 - L'appel conséquent de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale	50
Chapitre 1 – L'avènement progressif du mécanisme de régulation carcérale	50
Chapitre 2 - Une pluralité d'acteurs au soutien de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant	60
Chapitre 3 - Les contours indéfinis du mécanisme de régulation carcérale	69
Partie 3 - L'acceptabilité délicate du mécanisme de régulation carcérale	77
Chapitre 1 - Une culture de l'incarcération ancrée	77
Chapitre 2 – Une réponse imparfaite à la surpopulation carcérale	86
CONCLUSION	94
ANNEXES	97
SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	106

« Chaque fois que je me suis efforcé de faire progresser la condition carcérale, j'ai rencontré un climat d'hostilité et d'incompréhension... »

Robert Badinter ¹

¹ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, Dalloz, p. 23

INTRODUCTION

« Comment comprendre que le garde des Sceaux s’oppose à toute programmation afin de réduire cette surpopulation carcérale dont les effets sont délétères ? Comment peut-il ignorer les appels à créer des mécanismes de régulation en lien, bien sûr, avec les magistrats et le personnel pénitentiaire, venant de toutes parts et, en particulier, du rapport des Etats généraux de la justice présidés par Jean-Marc Sauvé, réunis par le Garde des sceaux lui-même, afin qu’ils inspirent le projet de loi de programmation ? ² »

Quelques jours seulement après l’examen du projet de loi d’orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 devant l’Assemblée nationale, Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Sueur, tous deux anciens sénateurs et engagés pour la condition des détenus, publiaient une tribune dans le célèbre quotidien *Le Monde*. Ils y dénonçaient l’inaction du garde des Sceaux, ministre de la Justice devant la situation carcérale française confrontée à un problème de surpopulation pénitentiaire systémique. Alors que le gouvernement se félicite, dans un contexte de crise de la justice, d’un recrutement massif de magistrats, greffiers et contractuels ainsi que d’une augmentation sans précédent du budget de la justice, afin de répondre à l’objectif d’une « justice plus rapide, plus claire, une justice plus moderne » ³, les mesures efficaces pour mettre fin à la surpopulation semblent résiduelles au sein des dispositions de ce texte. Ce dernier prévoit toutefois la mise en œuvre du « plan 15 000 » de construction de places opérationnelles de prison supplémentaires. Néanmoins, le mécanisme de régulation carcérale, pourtant sollicité par de nombreux acteurs et érigé comme une réponse nécessaire pour endiguer la surpopulation carcérale, n’est toujours pas introduit en droit positif.

Ainsi, le terme pénitentiaire renvoie à ce qui « est relatif aux prisons et à l’incarcération » ⁴. La surpopulation désigne, quant à elle, un « excédant de population dans une aire et pendant un temps déterminé, par rapport aux moyens de subsistance » ⁵. Ce terme renvoie donc à une « population excessive par rapport aux ressources » ⁶. Néanmoins, si l’expression de surpopulation carcérale ou pénitentiaire est connue, « il n’existe [en réalité]

² LECERF, J.-R., J.-P. SUEUR (2023), « Prisons : “ Comment comprendre que le garde des Sceaux s’oppose à toute programmation afin de réduire la surpopulation carcérale ” », *Le Monde*

³ DUPONT-MORETTI, E. (2023), Orientation et programmation du ministère de la justice 2023-2027, Exposé des motifs, Texte n°569 (2022-2023) déposé au Sénat le 3 mai 2023

⁴ v. « pénitentiaire », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de lettre [En ligne]

⁵ v. « surpopulation », in LABORATOIRE ALTILF, Trésor de la langue française [En ligne]

⁶ v. « surpopulation », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de lettres. [En ligne]

aucune définition précise et internationalement reconnue du surpeuplement carcéral »⁷. De manière déductive, la surpopulation pénitentiaire désigne « la part excédentaire de la population détenue par rapport aux capacités d'accueil des établissements »⁸. Le calcul de la surpopulation carcérale au sein d'un établissement pénitentiaire peut être évalué grâce au taux de densité carcéral, appelé également taux d'occupation, correspondant au « ratio du nombre de détenus rapporté aux capacités opérationnelles de son système pénitentiaire »⁹. La capacité d'un établissement pénitentiaire peut également être mobilisée pour mesurer la surpopulation carcérale. Elle correspond au nombre de places opérationnelles au sein d'un établissement, dont le calcul a été défini par une circulaire du 8 mars 1988 de l'administration pénitentiaire. Par exemple, cette circulaire précise qu'une cellule d'une superficie de moins de onze mètres carrés peut accueillir un seul détenu, tandis qu'une cellule de onze à quatorze mètres carrés peut en accueillir deux¹⁰.

Afin de remédier au problème structurel de la surpopulation carcérale qui sévit particulièrement au sein des maisons d'arrêt (MA) et des quartiers maison d'arrêt (QMA), l'introduction du mécanisme de régulation carcérale est sollicitée par de nombreux acteurs. Emprunté au champ lexical de la machine, le terme de mécanisme désigne classiquement un « ensemble d'éléments, de structures dont l'organisation assure une fonction, une activité »¹¹. Montesquieu expliquait également que la machine correspond au « déclenchement automatique d'un comportement échappant à la volonté »¹². De même, la régulation correspond à l'« action de régler un appareil »¹³ et « d'assurer un fonctionnement correct »¹⁴. Etymologiquement issu du latin *carcer* signifiant prison, l'adjectif carcéral se réfère, de manière cohérente à ce « qui est relatif aux prisons »¹⁵. Dès lors, le mécanisme de régulation carcérale constitue un dispositif permettant aux prisons de fonctionner correctement. Si les modalités précises de ce mécanisme ne sont pas encore définies, un principe général de régulation se dégage parmi les acteurs qui en défendent l'introduction. En effet, le mécanisme permet d'accorder la remise en liberté d'un détenu pour circonstances exceptionnelles de surpopulation, lorsqu'un nouveau détenu arrive

⁷ Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (2016), Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, Conseil de l'Europe, p. 5

⁸ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, Dalloz, p. 74

⁹ ABADIE, C., FAUCILLON, E. (2023), *Les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, Rapport d'information n°1539, 16ème législature p. 31

¹⁰ TOURNIER, P.-V. (2008) « Surpopulation des prisons », Dictionnaire de criminologie en ligne

¹¹ v. « mécanisme », in LABORATOIRE ALTILF, Trésor de la langue française. [En ligne]

¹² *Ibid.*

¹³ v. « régulation », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de lettres. [En ligne]

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ v. « carcéral », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de lettres. [En ligne]

en MA ou QMA, dès lors qu'un seuil de criticité du taux d'occupation, défini préalablement, est atteint. En ce sens, le mécanisme de régulation constituerait une réponse à la surpopulation pénitentiaire puisqu'il permettrait de maintenir au sein de ces établissements un taux d'occupation acceptable. Une « réponse » peut en effet constituer une « réaction à une sollicitation [...] notamment par un mécanisme »¹⁶ ou encore « la réaction [...] d'un organe, d'un système sous l'effet d'un agent extérieur »¹⁷. De plus, le mécanisme de régulation carcérale constitue *une* réponse et non pas *la* réponse pour résorber la surpopulation carcérale. Il existe en effet d'autres voies pour remédier à la situation carcérale de ces établissements pénitentiaires. *A fortiori*, l'approbation du mécanisme de régulation carcérale, le « consentement donné »¹⁸ à l'encontre de ce dispositif est complexe, « difficile à saisir »¹⁹ et n'a ainsi toujours pas été consacré par le législateur.

Si la problématique de la surpopulation carcérale m'était familière, puisqu'elle est évoquée régulièrement dans les différents médias, mon intérêt pour cette question s'est particulièrement renforcé en première année de Master, notamment lors d'une conférence organisée par le Professeur Sébastien Touzé. Dans le cadre de l'unité d'enseignement complémentaire de droit de la Convention européenne des droits de l'Homme dispensée au deuxième semestre du Master Justice, procès et procédures, nous avons étudié successivement les différents articles de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Conv. EDH) ainsi que la jurisprudence établie par la Cour de Strasbourg. L'étude du troisième article de la Convention disposant que « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »²⁰ nous a conduits à approfondir les circonstances de l'arrêt J.M.B. contre France du 30 janvier 2020²¹, par lequel la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France en violation de cet article, pour conditions indignes de détention. Le gouvernement français était alors tenu de présenter, devant le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, à la suite de cette condamnation, un réel plan d'action pour remédier à la surpopulation carcérale. Afin de comprendre davantage les circonstances de cet arrêt, Maître Patrice Spinosi, avocat aux conseils et membre de l'Observatoire international des prisons – Section française (OIP), était invité afin de nous faire part de la stratégie de défense

¹⁶ v. « réponse », in LABORATOIRE ALTIF [en ligne]

¹⁷ v. « réponse », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de la langue française [en ligne]

¹⁸ v. « approbation », in LAROUSSE, Grand dictionnaire de la langue française [en ligne]

¹⁹ v. « complexe », in LABORATOIRE ALTIF [en ligne]

²⁰ Conv. EDH, Article 3

²¹ CEDH, 30 janvier 2020, Affaire J.M.B. et autres contre France, Requête no 9671/15

qu'il avait mise en œuvre pour obtenir une condamnation de la France par la CEDH. Ce dernier a en effet défendu les détenus soumis à des conditions indignes de détention devant les juridictions nationales en épuisant toutes les voies de recours possibles, autant devant le juge administratif que devant le juge judiciaire, afin d'obtenir *in fine*, une condamnation des juges européens des droits de l'Homme, enjoignant le gouvernement à agir, sous la pression de cette instance européenne.

A l'issue de ma première année de Master, j'ai ensuite effectué un stage au Parquet général de la Cour d'appel de Poitiers à l'occasion duquel j'ai assisté à la Commission régionale d'application des peines, rendez-vous organisé au sein du tribunal judiciaire, réunissant tous les acteurs de la chaîne pénale, des magistrats aux personnels pénitentiaires. La question de la surpopulation y était évidemment évoquée. Je découvrais alors les difficultés pratiques et concrètes auxquelles étaient confrontés les différents acteurs, devant l'inefficacité des mesures entreprises par les pouvoirs publics afin de résorber la surpopulation. Il m'a alors semblé intéressant de consacrer mon mémoire au dialogue existant entre les juridictions et l'administration pénitentiaire, sous le spectre de la surpopulation carcérale. Finalement, l'étude plus particulière du mécanisme de régulation carcérale, proposée par Claire de Galembert qui a accepté de diriger ce travail, m'a fortement intéressée. Ce dispositif permettait en outre de saisir la problématique de la surpopulation carcérale en prenant un certain recul sur la situation pénitentiaire française ainsi que la vision de la société à l'encontre des détenus et de la prison.

Plusieurs méthodes ont été mobilisées au cours de mes recherches afin d'appréhender l'ensemble des enjeux qui découlaient du mécanisme de régulation carcérale. La documentation a été le premier procédé mobilisé, afin de parvenir à un travail de recherche exhaustif sur la question de la régulation carcérale.

Tout d'abord, le rapport d'information déposé par les députés Caroline Abadie et Elsa Faucillon à l'issue de leur mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale ²², permettait d'envisager largement la situation carcérale française et particulièrement au sein des MA et QMA. L'étude première de ce rapport, rédigé à l'issue de quatre mois d'enquête, a permis d'avoir une vision globale de tous les enjeux qui gravitent autour du mécanisme de régulation carcérale.

²² ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.*

La recherche s'est orientée ensuite vers le mécanisme de régulation en lui-même, afin d'en comprendre les rouages. Les articles de revues juridiques expliquant les modalités du mécanisme de régulation carcérale avec précision, ont constitué le socle de ces premières analyses. Les diverses propositions de lois ou amendements souhaitant introduire un tel dispositif, permettaient une étude technique de l'ensemble des mécanismes de régulation carcérale qui ont été envisagés jusqu'alors. Toutefois, la documentation existante au sujet de la régulation carcérale appréhende souvent ce processus sous l'unique problématique de la surpopulation pénitentiaire et du refus du gouvernement d'introduire en droit positif, sans en expliquer les causes précises.

L'une des principales difficultés de ces recherches a alors été la présentation non-exhaustive des causes profondes du refus de d'introduire le mécanisme de régulation carcérale en droit positif. Il s'agissait alors d'envisager la problématique de la régulation carcérale de manière plus globale et non pas seulement sous le spectre de la fin prématurée contestée de la peine d'emprisonnement. L'étude de plusieurs ouvrages consacrés à la prison, son fonctionnement, son histoire ou encore ses missions ont permis d'appréhender les représentations de l'institution carcérale par la société et ainsi, indirectement, de comprendre la délicate acceptabilité du mécanisme. La prison fait en effet l'objet depuis une quarantaine d'année d'un « intérêt prononcé » pour la recherche, dans de nombreux domaines, tant sociologiques que scientifiques ²³. De plus, l'étude d'ouvrages sociologiques consacrés à l'élaboration des politiques pénales ²⁴ ainsi qu'à l'opposition idéologique existant entre une droite sécuritaire et une gauche plus laxiste ²⁵ ont constitué des sources d'information et de compréhension remarquables, des entraves auxquelles le mécanisme de régulation carcérale se heurte.

Le mécanisme de régulation carcérale est un dispositif qui a émergé récemment, constituant une seconde difficulté. Ce dernier n'apparaît qu'en 2012 lors de la conférence de consensus initiée par Christiane Taubira ainsi qu'à l'issue du Rapport Raimbourg proposant l'introduction d'un *numerus clausus* au sein des MA et QMA ²⁶. Toutefois, l'émergence de ce dispositif a pu être étudiée à l'aune d'une analyse qualitative des articles de presse qui l'envisageaient. Les débats filmés sur l'introduction du mécanisme de régulation carcérale, devant la commission

²³ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, op. cit. p. 27

²⁴ ENGUELEGUELE, S. (1998), *Les politiques pénales (1958-1995)*, L'Harmattan

²⁵ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. (2015), *Prison, Le choix de la raison*, Economica, p. 34

²⁶ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D. (2013), Rapport sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, Rapport d'information n°652, Quatorzième législature

des lois de l'Assemblée nationale ou sur certaines chaînes d'informations, notamment à la suite du rapport d'information de Caroline Abadie et Elsa Faucillon ont également permis de saisir les entraves à l'approbation du mécanisme.

De surcroît, la surpopulation carcérale a été appréhendée à l'occasion de nombreuses recherches à l'aune de la pluralité d'acteurs qui la constatent. En outre, les recherches universitaires, les autorités de contrôles telles que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ou par les parlementaires se sont saisis de cette problématique à des fins de recherches ou de défense de la condition des détenus. Elle est également envisagée au sein de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et du Conseil d'Etat. Les causes et conséquences de cette dernière sont parfaitement identifiées. Il s'agissait alors de rassembler l'ensemble de la documentation et d'en étudier les divers supports afin de percevoir l'ensemble des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs de la chaîne pénale devant cette situation sévissant au sein des MA et QMA. L'étude de la surpopulation a permis évidemment, d'envisager également l'émergence du mécanisme de régulation carcérale.

En second lieu, des entretiens ont été menés, constituant un réel tournant dans mes recherches. Ils m'ont permis de saisir la réelle difficulté des praticiens devant cette situation de surpopulation carcérale ainsi que l'engagement des acteurs dans la défense du mécanisme de régulation. Quatre personnes ont été interrogées. Parmi les personnes qui ont accepté de consacrer du temps à mes interrogations, deux d'entre elles défendent avec ferveur l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant. La prise de contact avec ces acteurs a été assez aisée. En outre, l'association du Master 1 Droit public général de l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne organisait le 7 mars 2024 au Centre Panthéon de la Faculté, une conférence intitulée « Le respect des droits fondamentaux en prison, Le rôle des organes de contrôle ». A l'issue de cette conférence passionnante, je me suis adressée à Mathieu Quinquis, président de l'observatoire international des prisons – Section française (OIP) ainsi qu'André Ferragne, secrétaire général du CGLPL. Mathieu Quinquis m'a alors adressé son contact afin de convenir d'un entretien. André Ferragne a également répondu positivement à ma demande. J'ai ainsi pu convenir, par son intermédiaire et celui d'Estelle Royer, contrôleur et déléguée aux études et à la recherche du CGLPL, d'un entretien téléphonique avec Dominique Simonnot, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui défend avec ferveur l'introduction du mécanisme de régulation carcérale.

Il m'a semblé également intéressant d'interroger une personne travaillant dans le cadre du développement des alternatives à la détention.

De plus, depuis le mois de mars 2024, je suis assistante de justice au parquet du tribunal judiciaire de Bobigny. Dans le cadre de mes relations professionnelles, j'ai pu convenir d'un entretien avec une substitue du Procureur, qui a accepté de répondre à mes interrogations le 25 avril. Alors que jusqu'ici, j'avais interrogé des personnes qui défendaient avec ferveur l'introduction du mécanisme, il m'a semblé intéressant de recueillir l'avis d'une magistrate dont la position sur la défense de ce dispositif était plus mesurée. J'ai également essayé de contacter Jean-Paul Bouvier, juge d'application des peines au sein de ce même tribunal, magistrat favorable à la régulation et dont le nom m'avait été donné par Mathieu Quinquis. Je n'ai toutefois pas eu de retour à ma demande.

Ces entretiens se sont déroulés sur le lieu de travail de ces professionnels ou au téléphone. Ils ont tous durés entre vingt-cinq minutes et une heure. De même, deux d'entre eux ont fait l'objet d'un enregistrement avec l'accord des personnes rencontrées. Ils ont ensuite été retranscrits. Les entretiens qui n'ont pas été enregistrés ont, quant à eux, été retranscrits immédiatement par une prise de note. Ces entrevues ont été préparées au préalable avec l'aide de Claire Galembert. Les questions et thèmes devant être abordés permettaient ainsi de diriger les entretiens. La succession de ces quatre entretiens m'a permis, non seulement d'approfondir mes recherches en m'ouvrant à de nouvelles sources documentaires, mais également d'apporter de nouveaux éléments de réflexions aux entretiens suivants. En outre, il a été observé que plusieurs informations et opinions entre les différents acteurs se recoupaient.

Si la peine d'emprisonnement s'illustre aujourd'hui comme une peine de référence, sous l'Ancien Régime, cette peine ne figurait pas parmi les sanctions pénales. L'article 13 du titre XXV de l'Ordonnance criminelle du 6 Août 1670 édictée sous Louis XIV, énonçait la nature des différentes peines pouvant être prononcées par les Parlements. La peine de mort, la *questio*, les galères, le bannissement ou encore le fouet constituaient autant de peines que pouvait purger un fauteur de trouble. La prison ne représentait à l'époque qu'un lieu « de sureté destiné à conserver un accusé jusqu'à son procès »²⁷. « On enfermait déjà auparavant, mais il était exceptionnel qu'un tribunal *condamne* à l'enfermement »²⁸.

²⁷ COMBESSIE, P. (2009). I. Les fonctions de la prison. Dans : Philippe Combessie éd., *Sociologie de la prison* (pp. 5-20). Paris : La Découverte

²⁸ *Ibid.*

Le siècle des Lumières, ainsi que les philosophies humanistes émergeant chez des auteurs tels que Voltaire ou Rousseau, ont permis d'introduire un changement de paradigme ²⁹. La loi pénale ne trouve désormais plus sa source dans une origine divine mais est le fruit d'un contrat social tacite ³⁰. Depuis lors, les châtiments corporels tels que la *questio* ou la peine de mort deviennent de moins en moins prononcés, jusqu'à être abolie en 1981 pour cette dernière. La peine d'emprisonnement s'impose alors comme une peine de référence et ainsi, la prison devient un « instrument à succès » ³¹. Elle s'impose au sein d'une société « moderne et de contrôle social [...] concourant à la disciplinarisation des corps et des esprits » ³². De même que l'Etat développe de nombreuses institutions afin de parvenir à cet objectif telle que l'école ou encore l'armée, la prison figure également au titre de ces institutions de disciplinarisation.

Au XVIII^{ème} siècle, les établissements pénitentiaires ont ainsi été réfléchis afin de permettre la rédemption du coupable d'infraction ainsi que sa réinsertion au sein de la société. Privilégiée à une forme de vie collective, l'encellulement individuel s'est imposé comme la forme de prison nécessaire pour permettre au détenu de faire pénitence. Inspirée directement de la vie de solitude incarnée par le moine de l'église chrétienne, l'encellulement individuel a été inscrit dans la loi dès 1875. Seul face à son existence dans une simple cellule, la personne condamnée peut réfléchir aux actes qu'elle a commis. La prison s'illustre alors comme une institution pénible et inconfortable « dans un objectif quasi thérapeutique [...] qui traite le mal par le mal, et du méchant, fait un homme de bien » ³³.

La prison fait alors l'objet chez les écrivains ou les cinéastes d'une certaine fascination. Elle est régulièrement évoquée au cinéma, notamment aux Etats-Unis jusqu'à faire émerger le mouvement de *prison movie* ³⁴. La littérature s'est également emparée de cette institution ³⁵. Claude Gueux, par exemple, célèbre personnage de Victor Hugo dans *Le dernier jour d'un condamné*, découvre la brutalité du système pénitentiaire et l'injustice de son fonctionnement ³⁶. Néanmoins, si la prison est évoquée au cinéma ou au sein de la littérature, cette institution a longtemps été oubliée de toutes recherches scientifiques. La prison « est en effet un outil qui

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ ARTIERES, P., LASCOUMES, P. (2004), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?* Edition Presses de Sciences Po collection académique, p. 26

³² COMBESSIE, P., *op. cit.*

³³ *Ibid.*

³⁴ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 20

³⁵ *Ibid.*

³⁶ HUGO, V. (1829), *Le dernier jour d'un condamné*, Folio Classique

met à l'écart les coupables »³⁷, les personnes qui ont causé un trouble à l'ordre public. Elle s'illustre alors dans l'opinion comme un lieu dans lequel se concentrent des malfrats et constitue ainsi une « “trieuse” servant à la distinction sociale du bien et du mal »³⁸. Elle a, de ce fait, longtemps souffert d'un désintérêt des scientifiques, sociologues et politiques à son égard.

Toutefois, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, ont pour la première fois accédé au pouvoir des personnes qui avaient vécu au sein d'établissements pénitentiaires, alors qu'ils étaient incarcérés notamment pour des faits de Résistance. Une attention plus particulière est apportée à cette institution ainsi qu'à la condition des détenus. Cette considération s'est également renforcée dans les années 1970 à l'aune des violentes et nombreuses mutineries des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires à l'encontre des surveillants et autres personnels, afin de dénoncer les conditions de détention³⁹. Le législateur s'est alors saisi de cette question afin d'améliorer ces dernières, notamment avec le décret Pleven de 1972⁴⁰. Depuis cette période noire pour l'administration pénitentiaire, les chercheurs s'intéressent davantage à cette institution. Le groupe d'information sur les prisons, créé par Michel Foucault, Jean-Marie Domenach et Pierre Vidal-Naquet, relevait en 1971 que « peu d'informations se publient sur les prisons ; c'est l'une des régions cachées de notre système social... »⁴¹. Ce constat établi au début des années 1970 n'est toutefois plus du tout d'actualité. En outre, Michel Foucault publiait en 1975 l'ouvrage *Surveiller et punir*, dans lequel il étudiait les origines profondes de cette institution et les raisons de son succès au sein de la société. Il s'impose alors comme le précurseur d'un intérêt renouvelé pour la prison. En outre, cette institution a ensuite été appréhendée par de nombreuses disciplines telles que la sociologie, le droit, ou encore les sciences statistiques⁴². Ensemble, ils ont œuvré afin d'appréhender avec plus de précisions les rouages de ces établissements pénitentiaires, séparés de la société matériellement par des murs et autres systèmes de sécurité⁴³. Ils ont « fait disparaître le discrédit attaché, en particulier dans la recherche universitaire, à une institution jugée insignifiante par sa dépendance du système pénal, par l'“immobilisme” de son fonctionnement et par la population pauvre, et de surcroît infractionniste, qui l'occupe »⁴⁴.

³⁷ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.* p. 22

³⁸ *Ibid.* p. 20

³⁹ ARTIERES, P., LASCOUMES, P., *op. cit.* p. 19

⁴⁰ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale ; Cf. *supra*

⁴¹ *Ibid.* p. 28

⁴² *Ibid.* p. 28

⁴³ Entretien Mathieu QUINQUIS

⁴⁴ *Ibid.* p. 28

Les recherches sur la prison ont également été approfondies à l'aune de nombreux témoignages, autant des détenus eux-mêmes, que des personnels pénitentiaires ou autres intervenants. Véronique Vasseur, médecin à la prison de la Santé, publiait en 2000 un ouvrage dans lequel elle dénonçait les conditions de détention. Ce précieux témoignage sur la condition carcérale dressait un constat désolant. Cet ouvrage a alerté les parlementaires qui ont ensuite visité plusieurs établissements pénitentiaires à l'occasion de commissions d'enquêtes et détaillé au sein de rapports, les conditions indignes de détention. Le rapport enregistré au Sénat en 2000 intitulé « Prison : une humiliation pour la République » constitue l'un des premiers rapport sénatorial qui fait état, sans détour, de la situation carcérale honteuse que subissent les personnes déclarées coupables et condamnées par la Justice ⁴⁵.

La surpopulation pénitentiaire constitue l'une des causes incontournables de cette situation carcérale problématique. En outre, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les prisons étaient surencombrées en raison des personnes incarcérées pour des faits de collaboration. Néanmoins, cette situation de surpopulation a perduré pendant les années quatre-vingt, jusqu'à aujourd'hui. S'il existe en France différents établissements pénitentiaires qui accueillent des prévenus, accusés ou détenus provisoirement selon la durée et la nature des peines, leurs perspectives de réinsertion sociale et leur âge ⁴⁶, les MA et QMA sont les établissements pénitentiaires les plus concernés par cette problématique. L'article L 211-1 du Code pénitentiaire dispose en outre que « Les personnes prévenues sont détenues dans une maison d'arrêt. » L'article L 211-3 du Code pénitentiaire prévoit quant à lui, que les « personnes condamnées à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans » peuvent être maintenues en maison d'arrêt. Ainsi, à l'inverse des établissements pour peine qui accueillent des détenus condamnés à des longues peines d'emprisonnement, les maisons d'arrêts accueillent uniquement des personnes placées en détention provisoire *ante delictum* ainsi de personnes condamnées à de courtes peines. De plus, les établissements pour peine, accueillant des personnes condamnées à de plus longues peines d'emprisonnement, sont soumis à un *numerus clausus*. Lorsque ce dernier est atteint, les MA et QMA accueillent les détenus en attente de leur transfert en établissement pour peine, conduisant davantage à une situation d'engorgement en MA et QMA. Par ailleurs, il convient de noter que la surpopulation carcérale

⁴⁵ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.*

⁴⁶ Vie publique, Au cœur du débat public (2022), « Quels sont les différents types de prisons ? »

affecte uniquement les MA et QMA pour hommes. Les quartiers ou établissements pour mineurs ainsi que les établissements pour femmes ne sont pas concernés par cette situation ⁴⁷.

Alors que l'on compte aujourd'hui 61 629 places opérationnelles de prison en MA et QMA, depuis le mois de novembre 2023, la France bat tous les mois un triste record du nombre de personnes détenues dans les prisons françaises. En effet, au mois de mars 2024, 76 766 personnes étaient détenues en maison d'arrêt ⁴⁸ ce qui signifie que 15 137 détenus y étaient accueillis en surnombre. Le taux d'occupation moyen des MA et QMA est de 150,4% et peut même aller jusqu'à 250% dans certaines MA ou QMA ⁴⁹.

Les causes de cette situation carcérale sont nombreuses et parfaitement identifiées. Tout d'abord, l'augmentation de la population carcérale ne s'explique ni par une augmentation de la délinquance, ni par une augmentation de la population française. La délinquance réelle, en ce qu'elle se heurte au chiffre noir de la délinquance, est difficile à quantifier et les tribunaux ne jugent en réalité qu'une partie de la délinquance. Néanmoins, Caroline Abadie et Elsa Faucillon observaient au cours de leur mission d'information qu'« à délinquance constante, le nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement augmente » ⁵⁰. La surpopulation carcérale est donc causée par une « culture de l'incarcération » ⁵¹. La peine privative de liberté représente, pour les acteurs de la chaîne pénale, la peine de référence. Dans un contexte de plus en plus sécuritaire, les magistrats sont également soumis à une pression importante de la part des médias et du gouvernement afin de réprimer avec sévérité les infractions qu'ils sont amenés à juger ⁵². Ainsi, la durée des peines d'emprisonnement est accrue, de même que le recours à la détention provisoire ⁵³.

Cette culture de l'enfermement conduit à une situation de surpopulation qui pèse autant sur les détenus que sur les personnels pénitentiaires. Le CGLPL, autorité administrative indépendante (AAI) créée en 2007, a pour mission de s'assurer du respect des droits fondamentaux dans tous les lieux où des personnes sont privées de liberté. Afin de mener à bien cette mission au sein des prisons, le CGLPL reçoit des sollicitations de détenus ou de personnels pénitentiaires et

⁴⁷ DELARUE, J.-M., (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 77

⁴⁸ LAROUZEE-DESCHAMPS, S. (2024), « Nouveau record du nombre de personnes détenues : incarcérer quoi qu'il en coûte ! », OIP

⁴⁹ CGLPL. (2024), Rapport d'activité 2023, Dossier de presse

⁵⁰ ABADIE, C., FAUCILLON, C., *op. cit.* p. 36

⁵¹ CNB. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, Synthèse des échanges, Commission des libertés et droits de l'Homme, 1^{er} décembre 2022

⁵² ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 38

⁵³ *Ibid.* p. 39

visite de nombreux établissements pénitentiaires. Chaque année, il publie un rapport d'activité dans lequel il relate les actions menées et expose des recommandations afin de mettre un terme aux problèmes qu'il constate. Le rapport d'activité de 2023 publié le 15 mai 2024, met en lumière certains témoignages déplorables des personnes détenues tel que « Bonjour Madame, j'ai 81 ans et malheureusement, je dors sur un matelas par terre, en compagnie de cafards ... » ou encore « J'ai refusé d'intégrer ma cellule, devenue fosse septique par le déversement des toilettes par terre d'un mélange fécal et urinaire d'environ un centimètre, sous le lit et sur toute la longueur de la cellule [...]»⁵⁴.

En effet, la surpopulation carcérale conduit directement les détenus à vivre dans une situation de proximité et à être confinés dans des cellules de neuf mètres carrés à deux voire trois personnes, en contradiction totale avec le droit à l'encellulement individuel qui fait l'objet d'un moratoire perpétuel, depuis son inscription en droit positif au XIX^{ème} siècle. En plus du taux d'occupation au sein des MA et QMA, chiffre indispensable pour suivre l'évolution de la population carcérale, le nombre de matelas au sol constitue désormais un indicateur révélant l'état de la situation carcérale de ces établissements. En effet, Le journal *La dépêche* exposait qu'en juillet 2023, 2 478 détenus « étaient contraints de dormir sur un matelas posé à même le sol », alors qu'en 2020, ils étaient 422⁵⁵. Au-delà de cette promiscuité difficile à vivre pour les détenus, la surpopulation pénitentiaire est également responsable de la dégradation rapide des établissements pénitentiaires même lorsque ceux-ci sont fraîchement rénovés⁵⁶. Le CGLPL constate des conditions d'hygiène déplorables, les détenus étant confrontés à des nuisibles tels que des cafards ou des rats, à des moisissures dans les douches, à un chauffage insuffisant ou encore à une chaleur suffocante lors des canicules⁵⁷. La capacité opérationnelle de ces établissements est telle, que la prison n'est plus à même de remplir sa mission d'amendement, d'insertion et de réinsertion inscrit à l'article 130-1 du Code pénal en raison notamment d'une pénurie des activités⁵⁸.

Pour autant, la surpopulation pénitentiaire ne concerne pas uniquement les personnes purgeant une peine privative de liberté ou détenues provisoirement. Les personnels pénitentiaires sont également touchés par cette situation. En outre, les conditions de détention constituent *de facto*

⁵⁴CGLPL. (2024), Rapport d'activité 2023, *op. cit.*

⁵⁵ LASSERRE, A.-S. (2023), « Près de 2 500 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol... nouveau record de surpopulation dans les prisons françaises », *La dépêche*

⁵⁶ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 35

⁵⁷ CGLPL. (2024), Rapport d'activité 2023, *op. cit.*

⁵⁸ Entretien Mathieu QUINQUIS

les conditions de travail de ces personnels ⁵⁹ de telle sorte que l'administration pénitentiaire peine à recruter et à fidéliser le personnel ⁶⁰. La promiscuité et le mal-être des détenus conduit souvent à des situations de fortes tensions avec les personnels. Chaque année, un surveillant sur six serait victime d'agression par les détenus ⁶¹. Le président de la République lui-même relevait que cette situation « mine les personnels pénitentiaires » ⁶².

La responsabilité de la situation carcérale française n'incombe toutefois pas à l'administration pénitentiaire. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 20 juillet 2015, estimait « que l'administration pénitentiaire ne peut être tenue responsable “ d'une atteinte grave à une liberté fondamentale” » ⁶³. L'autorité judiciaire est alors responsable de cette situation puisqu'elle « détient le pouvoir de décision exclusif en matière de mises sous écrou »⁶⁴. Surtout, l'Etat tient également une part de responsabilité au regard de l'insuffisance des politiques mises en œuvre afin de remédier à la surpopulation pénitentiaire. Outre le Conseil d'Etat qui a engagé la responsabilité de l'Etat dans cette situation, les pouvoirs publics subissent également une forte pression internationale. La Cour de Strasbourg a « reconnu [très] tôt le droit des personnes détenues à bénéficier des droits énumérés dans la Convention » dans la décision *Ilse Koch* de 1962 ⁶⁵. Le Conseil de l'Europe, soucieux de mettre en œuvre des outils de protection des détenus, a édicté des Règles pénitentiaires européennes qui, bien que non contraignantes pour les Etats, sont toutefois mobilisées par la CEDH au sein de sa jurisprudence. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) créé en 1987, participe également à une reconnaissance accrue des droits des détenus, et notamment à celle du droit à la dignité des conditions de détention. Cet organe du Conseil de l'Europe créé en 1987, inspirant en France la création du CGLPL, émet également des constats et recommandations après avoir visité des établissements pénitentiaires dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe.

⁵⁹ Association du Master 1 Droit public général, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2024), Le respect des droits fondamentaux en prison, Le rôle des organes de contrôle, 7 mars 2024

⁶⁰ MONNERY, B. (2023), « Surpopulation carcérale : les enjeux d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale », AJ Pénal, Dalloz

⁶¹ *Ibid.*

⁶² MACRON, E. (2018), Discours du Président de la République à l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire, Elysée, 6 mars 2018

⁶³ CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, approche concrète sur la base de l'expérience du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, p. 44, v. CE, 30 juillet 2015, Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, req. nos 392043, 392044, § 18-19

⁶⁴ *Ibid.* p. 44

⁶⁵ DELARUE, J.-M., (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, Op. cit. p. 24, v. Décision 8 mars 1962, *Ilse Koch*, Annuaire, CEDH, 5, 127

Surtout, en 1981, la France a accepté le droit de recours individuel devant la CEDH. Les juges européens des droits de l'Homme ont alors été saisis du contentieux relatif aux conditions de détention. En 2020, la CEDH a rendu un arrêt décisif en constatant le caractère structurel de la surpopulation carcérale en France. L'Etat français a alors été condamné en violation de l'article 3 de la Conv. EDH pour conditions de détention indignes. La Cour de Strasbourg enjoint alors l'Etat à agir afin de remédier rapidement à cette situation. Depuis cette condamnation, la France a rendu effectif le droit aux conditions dignes de détention en introduisant, par une loi du 8 avril 2021, un recours devant le juge administratif. De même, le gouvernement a présenté devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe un plan d'action, dans lequel il expose les mesures qu'il souhaite entreprendre pour résorber la surpopulation⁶⁶. Il souhaite, entre autres, construire de nouvelles places opérationnelles de prisons et favoriser le recours aux alternatives à la détention. Néanmoins, ces mesures s'inscrivent dans une politique continue de lutte contre la surpopulation qui n'a produit, à ce jour, aucun effet suffisant.

Dès lors, la recherche d'une solution efficace afin de remédier rapidement à la surpopulation carcérale s'impose, d'autant plus que « la France compte parmi les dix pays européens où la population incarcérée progresse »⁶⁷, contrairement à l'Italie, à l'Allemagne ou encore au Royaume-Unis⁶⁸. Les statistiques du Conseil de l'Europe indiquent en outre qu'il existe une tendance décroissante de la surpopulation carcérale en Europe⁶⁹. A l'inverse de la France, de nombreux pays ne sont pas confrontés à cette situation de surpopulation. Les Pays-Bas disposent même de places vacantes au sein de leurs prisons⁷⁰. Les acteurs de la chaîne pénale ainsi que les acteurs au soutien de la défense des droits des détenus, se réfèrent alors à leurs voisins européens afin d'identifier des solutions pérennes qui pourraient être appliquées en France. Dès lors, l'exemple de l'Allemagne ou encore de la Norvège sont souvent évoqués. En effet, il existe, au sein de ces Etats, une culture différente de la culture d'incarcération qui prédomine en France. En Allemagne par exemple, le Code pénal prohibe les courtes peines d'emprisonnement⁷¹. En Norvège, seules les infractions graves font l'objet d'une peine d'emprisonnement ferme. Un système de liste d'attente est également mis en place afin de

⁶⁶ Etat français, (2024), Communication de la France concernant le groupe d'affaires J.M.B et autres c. France (requête n°9671/15), Secrétariat du comité des ministres du Conseil de l'Europe

⁶⁷ BAUDAIS, P. (2023), « En France, des prisons surpeuplées car on incarcère davantage », Ouest France

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ CNB., *op. cit.*

⁷⁰ BENASSAYA, P. (2021), Commission d'enquête sur les dysfonctionnement et manquements de la politique pénitentiaire française, Assemblée Nationale, Quinzième législature, Jeudi 16 septembre 2021, Séance de 14 heures 30, Compte rendu n°8

⁷¹ SAUVE, J.-M., *op. cit.* p. 204

réguler les entrées en détention. Au-delà du continent européen, le Brésil a mis en œuvre une expérimentation permettant aux magistrats de connaître en temps réel le nombre de places disponibles. En fonction de ce dernier, le magistrat a le choix d'incarcérer le condamné au sein d'un établissement surpeuplé, de l'inscrire sur une liste d'attente ou de recourir à une peine alternative à la détention ⁷².

Dans ce contexte, une régulation des flux entrants et sortants en maison d'arrêt s'est imposée aux acteurs de la chaîne pénale. Un mécanisme de régulation carcérale est alors envisagé afin de remédier rapidement et efficacement au problème structurel de surpopulation carcérale. Ce mécanisme contraignant permettrait en effet d'accorder une remise en liberté exceptionnelle d'un détenu lorsqu'un nouveau détenu arrive en détention, dès lors que l'établissement a atteint sa capacité opérationnelle maximale. Pour autant, ce dispositif fait l'objet de nombreuses critiques et les pouvoirs publics se refusent toujours à l'inscrire en droit positif, au profit d'autres mesures de régulation qui n'ont toujours pas permis de mettre fin à la surpopulation carcérale. Ce dispositif plus radical que les mesures mises en œuvre jusqu'alors, s'inscrit, à première vue, en rupture avec cette culture de l'emprisonnement en accordant une remise de peine à un détenu pour une circonstance extérieure au comportement de ce dernier.

Il s'agira alors d'observer, dans un contexte davantage sécuritaire, l'émergence du mécanisme de régulation carcérale, qui s'est imposé, pour de nombreux acteurs, comme une solution indispensable afin de remédier à la situation carcérale intolérable de surpopulation ainsi que les fondements à l'origine de l'approbation difficile du mécanisme de régulation carcérale et *de facto*, de son absence de consécration législative.

Afin de remédier à la surpopulation carcérale, les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique pénitentiaire et pénale. Les mesures mises en œuvre sont toutefois insuffisantes pour mettre fin à la surpopulation pénitentiaire (Partie 1). Devant l'urgence de la situation carcérale, de nombreux acteurs appellent, avec davantage d'insistance, à l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale (Partie 2). Pourtant, le mécanisme de régulation carcérale n'est toujours pas introduit en droit positif puisque son acceptabilité demeure délicate (Partie 3).

⁷² CNB., *op. cit.*

Partie 1 - La politique actuelle impuissante à endiguer la surpopulation carcérale

« Pour le cinquième mois d'affilée, la France bat son propre record de population carcérale avec 76 766 personnes détenues au 1er mars 2024 »⁷³. Les chiffres indiquent de manière objective l'impuissance des réformes menées afin de résorber la surpopulation carcérale. Pour autant, une politique pénitentiaire de lutte contre cette situation est bien mise en œuvre. Cette dernière est toutefois exempte de tout mécanisme de régulation carcérale (Chapitre 1). En parallèle de ces mesures, une politique pénale répressive est menée nonobstant la surpopulation carcérale (Chapitre 2).

Chapitre 1 - Une politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation exempte de tout mécanisme de régulation carcérale

Considérant que « les français ne sont pas prêts »⁷⁴ pour l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant, le garde des Sceaux, ministre de la Justice Éric Dupont-Moretti établit une politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation carcérale exempte de tout dispositif de cette nature. Dès lors, les pouvoirs publics œuvrent pour remédier à la surpopulation en augmentant, comme leurs prédécesseurs, le nombre de places opérationnelles de prison (Section 1). La politique de lutte contre la surpopulation carcérale repose également sur l'incitation à un moindre recours à l'emprisonnement (Section 2).

Section 1 - L'exécutoire classique de la construction de nouvelles places opérationnelles de prison

La construction de nouvelles places opérationnelles de prison s'inscrit souvent dans une volonté du pouvoir exécutif de rompre avec l'immobilisme qui lui est reproché en matière pénitentiaire (I). Si le gouvernement justifie cette politique par le souhait de se montrer respectueux et protecteur des droits de l'Homme (II), cette obstination des pouvoirs publics à continuer cette politique de bâtisseur, impuissante à résorber la surpopulation carcérale, est très contestée (III).

⁷³ LAROUZEE-DESCHAMPS, S., *op. cit*

⁷⁴ Entretien Mathieu QUINQUIS

I) La volonté apparente de rupture avec l'immobilisme

Le système carcéral français a été victime à plusieurs reprises d'un grand immobilisme des pouvoirs publics ⁷⁵, phénomène si important qu'il a fini par être identifié et qualifié de « dénis d'agenda » ⁷⁶. Les politiques ont en effet souvent refusé d'inscrire la prison dans les sujets des priorités gouvernementales. Les actions entreprises dans les domaines victimes du dénis d'agenda répondent souvent à des lois d'affichage et symboliques pour montrer aux yeux de l'opinion publique, une action du gouvernement en la matière, sans réel impact concret toutefois. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs réformes ont été entreprises en matière pénitentiaire afin de renforcer les droits des détenus ainsi que les conditions de détention.

En effet, la fin de ce conflit mondial a été marquée par un réel tournant en matière de politique pénitentiaire. Pour la première fois se sont retrouvés au gouvernement après l'Armistice, des personnes qui ont, elles-mêmes découvert et observé la réalité du système carcéral alors qu'elles étaient détenues. La voix des personnes incarcérées qui était jusqu'alors peu entendue s'est retrouvée au sein même de la sphère gouvernementale.

Le 30 septembre 1944, Paul Amor est nommé directeur de l'administration pénitentiaire, sous l'autorité de la Chancellerie. Pendant la Seconde Guerre mondiale, ce magistrat d'origine algérienne s'engage dans la Résistance. Arrêté après avoir été dénoncé en avril 1944, il parvient toutefois à s'évader quelques mois après ⁷⁷. Déjà intéressé par la condition des détenus au début de sa carrière, il mène en 1945 une réforme marquante, qui inspire aujourd'hui encore les politiques pénitentiaires actuelles. Cette réforme est d'autant plus emblématique qu'elle s'inscrit dans le contexte exceptionnel d'après-guerre. En 1946, les établissements pénitentiaires comptent en effet plus de 62 000 personnes détenues pour des faits de collaboration et étaient ainsi fortement encombrés ⁷⁸. Si cette réforme constitue une série de mesures administratives mises en œuvre dans les établissements pénitentiaires, elle comporte surtout une dimension symbolique et constitutionnelle en portant le désir de corriger « la

⁷⁵ DELARUE, J.-M. (2010), « Prisons et relations carcérales », *Etudes* 2010/12, (Tome 413), p. 609 à 630

⁷⁶ ARTIERES, P. et LASCOUMES, P., *op. cit.*, p. 36

⁷⁷ ALONZO J.-F., ARMAND J.-M., GARCON J., GUERINEAU I., NOUHAUD K., (2020), « 75 ans réforme Amor », Ecole Nationale d'administration pénitentiaire, Centre de ressources sur l'Histoire des Crimes et des Peines

⁷⁸ DUPONT-MORETTI, E. (2023), Observation et avis du garde des Sceaux, ministre de la Justice sur l'avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales

mentalité sociale à l'égard du détenu »⁷⁹. Son premier article dispose ainsi que la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné. Profondément marquée par les exactions du régime nazi et du régime de Vichy à l'encontre du peuple juif notamment, la société civile éprouve un besoin d'humanité. S'il existe une « urgence judiciaire » après la Seconde Guerre mondiale, la volonté de réformer les établissements pénitentiaires afin d'améliorer les conditions de détention s'est toutefois imposée⁸⁰.

Trente ans après la réforme dite « Amor », de fortes mutineries ont secoué les établissements pénitentiaires français. Prises d'otages, agressions des personnels pénitentiaires et autres formes de rébellions ont été commises, afin de dénoncer les conditions de détention difficiles et de revendiquer les droits des détenus, reconnus par les instances internationales et notamment les Nations-Unies. Si « la révolte du prisonnier est le mouvement le plus naturel » selon Jean-Pierre Chevènement⁸¹, celle-ci a été initiée à l'intérieur par des mouvements de gauche qui ont permis d'alerter l'opinion sur les conditions des détenus. Cette période sensible qualifiée d'« années noires pour l'administration pénitentiaire »⁸² par René Pleven alors garde des Sceaux, ministre de la Justice, s'est achevée par une série de réformes en faveur des détenus.

Le décret du 12 septembre 1972⁸³ et la loi du 29 décembre de cette même année⁸⁴ promulgués sous l'impulsion de ce dernier, ont amélioré les régimes de détention, en assouplissant notamment les règles de correspondance, le régime d'exécution des peines, des visites, l'accès à la radio ainsi qu'au journal⁸⁵. Ces textes prévoient également la création de la commission d'application des peines, organe permettant une circulation d'informations simplifiée entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires. Cette commission facilite ainsi la prise de décision du juge d'application des peines (JAP) en matière de réduction de peine et de permission de sortir.⁸⁶

⁷⁹ TOURAUT C., BAUWENS A., DANET J., DERASSE N., FISHER N., HEDHILI-AZEMA H., JEANGEORGES C., KENSEY A., LAYANI F., LAZARUS A., LIVROZET S., PERRIER Y., QUIRION B., RICARD J.-P., RIDEL L., ZIENTARA-LOGEAY S., ZITO H.-P. (2015) L'administration pénitentiaire, 1945, 1975, 2015. Naissance des réformes, problématiques, actualité. Actes des journées d'études internationales organisées par la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), Collection Travaux et Documents

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale

⁸⁴ Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution

⁸⁵ Vie publique, Au cœur du débat public (2018), « Politique pénitentiaire : chronologie »

⁸⁶ DUROCHE J.-P., PEDRON P. (2019), *Droit pénitentiaire*, Vuibert, Collection Vuibert droit, 4ème édition, p. 466.

Si ces réformes salutaires de promotion de valeurs supérieures et empreintes d'humanisme ont permis une reconnaissance certaine des droits des détenus, elles n'ont malheureusement pas eu d'effets concrets suffisants, à tel point qu'elles ont été qualifiées par Jean-Marie Delarue de « périodes sans lendemain »⁸⁷. Pour rompre avec cet immobilisme, les pouvoirs publics entreprennent depuis les années 1980, une politique de construction d'établissements pénitentiaires afin de lutter contre la surpopulation carcérale et d'améliorer les conditions de détention. Si cette politique n'a jusqu'alors pas permis de la résorber, elle envoie un signal fort aux citoyens qui voient émerger de terre les nouveaux établissements pénitentiaires montrant concrètement que l'exécutif se soucie de la problématique carcérale.

Outre une volonté de rupture avec l'immobilisme, cette politique de construction des établissements pénitentiaires est également menée puisqu'elle répond à une justification humaniste.

II) La justification humaniste de la construction des places opérationnelles de prison

Le 17 février 1981, Robert Badinter prononçait devant l'Assemblée nationale les termes suivants, devenus célèbres « La peine de mort est vouée à disparaître de ce monde comme la torture, parce qu'elle est une honte pour l'humanité. Jamais, nulle part, elle n'a fait reculer la criminalité sanglante »⁸⁸. Quelques mois après cette présentation du projet de loi d'abolition de la peine de mort, cette dernière est finalement abolie en France par la loi du 9 octobre 1981⁸⁹. Depuis cette date, les peines longues d'incarcération constituent désormais la peine de référence pour les crimes les plus graves. Une attention supérieure est donc portée à la prison, qui de manière cohérente assiste à un accroissement des détenus condamnés à des longues peines d'emprisonnement.

En 1987, Albin Chalandon, alors garde des Sceaux, ministre de la Justice, instaure en France pour la première fois un programme de construction de nouvelles places opérationnelles de prison en réponse à la surpopulation carcérale, appelé « plan 15 000 ». Cette réforme d'ampleur marque le début d'une succession de plusieurs programmes immobiliers pénitentiaires successifs. Entre 1987 et aujourd'hui, pas moins de quatre programmes de cette nature ont été mis en œuvre.

⁸⁷ DELARUE, J.-M. (2010)., « Prison et relations carcérales », *op. cit.* p. 609 à 630.

⁸⁸ BADINTER, R. (1981), Discours intégral de Robert Badinter sur l'abolition de la peine de mort, INA éclaire l'actu

⁸⁹ Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort

Dans les années 1980 déjà, le parc pénitentiaire français était en mauvais état, ancien et la surpopulation carcérale aggravait la qualité des infrastructures. Le rapport de la direction de l'administration pénitentiaire sur l'exercice de 1980 expose en effet qu'au premier janvier 1981, « 37 000 détenus doivent se partager un peu plus de 27 000 places »⁹⁰. Ainsi, pas moins de dix mille détenus étaient en surnombre. La construction de places de prison apparaissait alors nécessaire. Albin Chalandon proposa un projet de loi ambitieux prévoyant la construction de 25 000 places de prisons supplémentaires en soumettant l'idée d'une privatisation carcérale. Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré que la privatisation d'une partie du parc pénitentiaire conduirait à une rupture d'égalité au sein des détenus. Ainsi, les missions inhérentes au pouvoir régalién du service public de la Justice reviennent à l'Etat, tandis que les missions annexes de santé, de travail ou encore de restauration peuvent être confiées à des organismes privés⁹¹. Albin Chalandon s'est donc orienté vers un « Plan 15 000 » sous l'impulsion de Jacques Chirac, alors Premier ministre, qui est ensuite devenu « Plan 13 000 ». Finalement, ce sont onze mille places de prisons supplémentaires qui ont été construites.

Moins de dix ans plus tard, en 1995, le « Programme 4 000 » est lancé. La loi du 6 janvier 1995 relative à la Justice⁹² prévoit en effet la construction de quatre mille places supplémentaires de prisons. Deux maisons d'arrêts et quatre centres pénitentiaires ont été construits.

Suivant la même politique, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice⁹³, appelée également Loi Perben I du nom du garde des Sceaux, ministre de la Justice qui la portait, prévoit la mise en œuvre de la construction de 13 200 places supplémentaires de prisons dont 10 800 concernant la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Le communiqué de presse relatif au programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice explique clairement que cette construction de places est envisagée afin de remédier à la surpopulation carcérale. Cette dernière contribue en effet « à la dégradation des conditions de vie et de travail dans les établissements, pour les personnes incarcérées et pour celles qui ont la charge de les garder »⁹⁴. En 2010, un nouveau plan immobilier pénitentiaire (NPI) est lancé par Michel Mercier, alors garde des Sceaux, ministre

⁹⁰ Vie publique, Au cœur du débat public (2024), « Prisons : origine et fonctionnement de la gestion carcérale privée »

⁹¹ KOVARICK, P. (2016), « Le casse-tête des prisons », Historia

⁹² Loi n°95-9 du 6 janvier 1995 de programme relative à la justice

⁹³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

⁹⁴ PERBEN, D., BEDIER, P. (2003), Programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2003-2007, Communiqué de presse

de la Justice, qui souhaitait doter la France de soixante-dix mille places opérationnelles de prison en 2018 ⁹⁵.

Enfin, le « Plan 15 000 » initié en 2017 au début du mandat présidentiel d'Emmanuel Macron envisage en deux phases, la livraison d'autant de places de prisons entre 2017 et 2027. La première phase, de 2017 à 2022, prévoit la livraison de sept-mille places opérationnelles, tandis que la seconde phase s'étendant de 2022 à 2027 consiste en la livraison des huit mille places restantes. Ce projet mobilise quatre milliards et demi d'euros afin de répondre à plusieurs objectifs et évidemment, celui de mettre fin à la surpopulation carcérale dans les MA et QMA et aux conditions indignes de détention et celui d'améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires. ⁹⁶ Cette mesure a été inscrite dans la loi du 20 novembre 2023 de programmation et d'orientation de la justice 2023-2027. Finalement, entre 1988 et 2016, vingt-huit mille places nettes de prisons ont été créées ⁹⁷.

Outre un discours sécuritaire sur la nécessité de nouvelles prisons pour accueillir ceux que la justice doit condamner ⁹⁸, cette politique pénitentiaire de construction se justifie par une démarche d'humanisation dans un contexte de fondamentalisation du droit. En effet, comme le souligne Alexia Venouil, « d'un point de vue politique, un bâtisseur est perçu comme un humaniste [...]. Le refus d'augmenter le nombre de places [...] est moralement condamnable » ⁹⁹. L'accroissement des places opérationnelles de prison permet en outre de palier « les conséquences dramatiques sur le plan humain et social »¹⁰⁰ selon les mots d'Albin Chalandon. Si ces plans permettent la construction de nouvelles places de prisons, la rénovation de l'immobilier pénitentiaire vétuste est également mise en avant, notamment par la gauche qui est « moins à l'aise sur la thématique d'expansion carcérale » ¹⁰¹. La modernisation et l'amélioration des établissements pénitentiaires semblait nécessaire alors qu'en 2004 Dominique Perben relevait que « plus de la moitié de nos prisons [étaient] construites avant le début du XXème siècle » ¹⁰². Les discours justificatifs des politiques pénitentiaires de

⁹⁵ Vie publique, Au cœur du débat public (2018), « Politique pénitentiaire : chronologie », *op. cit.*

⁹⁶ APIJ. (2017), Programme 15 000 places, concrétisation du programme présidentiel, Ministère de la Justice

⁹⁷ LEFEVRE, A. (2023). Rapport d'information n°37 (2023-2024), Plans de construction de quinze mille places de détention supplémentaires et de vingt centres éducatifs fermés, Sénat

⁹⁸ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 55

⁹⁹ VENOUIL, A. (2021), « “Construire ou pas ?” Usage et réversibilité des arguments autour des programmes immobiliers pénitentiaires », Champ pénal/ Penal field.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

construction empruntent ainsi habilement le registre de l'émotion afin d'appuyer sur l'émergence d'un devoir moral qui ne peut qu'inciter à agir.

Toutefois aujourd'hui, de nombreux acteurs appellent à un changement de paradigme et à un retour à la philosophie qui régnait lorsque Robert Badinter était garde des Sceaux, ministre de la Justice, philosophie selon laquelle « l'humanisme consistait à approcher l'immobilier pénitentiaire avec parcimonie »¹⁰³.

III) L'obstination contestée des pouvoirs publics

Si la nécessité de rénover les infrastructures pénitentiaires vétustes s'impose comme une évidence, la politique de construction se heurte toutefois à un constat unanime que soulève Mathieu Quinquis, président de l'Observatoire International des Prisons - Section française (OIP), « Plus vous construisez de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays. C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut »¹⁰⁴. Ce constat n'est pas nouveau puisque dès 1830, le rapport du ministre de l'Intérieur de la Société Royale des prisons indiquait qu'« à mesure que les constructions s'étendent, le nombre de prisonniers augmente »¹⁰⁵. Il est également rappelé par le Conseil de l'Europe dans une recommandation du 30 septembre 1999, qui dispose que « L'extension du parc pénitentiaire devrait être une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable »¹⁰⁶. De même, la mission d'information menée par les députés Caroline Abadie et Elsa Faucillon constate que la surpopulation carcérale n'a pas été résorbée malgré une augmentation de 65,7% du nombre de places opérationnelles de prison entre 1990 et 2023¹⁰⁷.

En effet, les MA et QMA font face à des taux d'occupation supérieurs à 100%. En outre, en 2021, le taux de densité carcérale s'élevait en moyenne à 115.4%¹⁰⁸ en France, Métropole et Outre-mer confondus. Néanmoins, ce taux de densité n'est pas homogène sur le territoire et est plus révélateur lorsqu'il est apprécié non seulement entre les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) mais aussi au sein de chaque établissement. Le CPT, organe du

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ CNB. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, *op. cit.*

¹⁰⁵ QUINQUIS, M. (2023), « Réflexion autour de la surpopulation carcérale », Les Cahiers de la Justice 2023/2 (N°2), p. 243 à 256

¹⁰⁶ Recommandation n°R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Conseil de l'Europe

¹⁰⁷ ABADIE, C., FAUCILLON, E. *op. cit.* p. 35.

¹⁰⁸ Direction de l'administration pénitentiaire, (2021), Statistique des établissements des personnes écrouées en France, Ministère de la Justice, p. 16

Conseil de l'Europe, expliquait aux rapporteurs que « la situation de surpopulation carcérale doit être appréciée au plan individuel de chaque détenu »¹⁰⁹ puisque des inégalités émergent en fonction de leur lieu d'incarcération. Au 1er avril 2023, la DISP de Toulouse connaissait un taux d'occupation de 163,3% contre 149,5% pour celle de Paris¹¹⁰. De même, la maison d'arrêt pour hommes de Bordeaux Gradignan faisait face au premier janvier 2024 à une densité carcérale de 230,4 %¹¹¹, tandis que celle de Dunkerque connaissait un taux d'occupation réel de 129 %¹¹².

Ainsi, malgré une incapacité à remédier au problème structurel de surpopulation carcérale, les gouvernements successifs ont, depuis les années 1980, placés beaucoup d'espoirs et engagés de moyens financiers importants dans la politique de construction de places opérationnelles de prison. Pourtant, la surpopulation entraîne *de facto* un vieillissement prématuré des infrastructures nouvellement construites. Ce constat était soulevé par le représentant du Barreau de Paris qui citait l'exemple de la prison de La Santé en ces termes, « En termes de locaux, elle est objectivement propre, les cellules de qualité bien supérieure à celles des autres prisons. Le problème est qu'elle est touchée par une surpopulation de 163%. Il y a des cellules avec trois personnes, voire quatre parfois. C'est intolérable pour un établissement ouvert après des années de travaux »¹¹³.

De plus, de tels programmes ne produisent pas d'effets perceptibles immédiatement. En effet, les places opérationnelles de prison issues du « Programme 4 000 » de 1995 n'ont été livrées qu'en 2004 et le « plan 15 000 » initié en 2017 ne s'achèvera qu'en 2027.

Ces programmes de construction sont d'autant plus problématiques que les travaux entrepris au sein des établissements pénitentiaires entraînent parfois la condamnation d'une partie des infrastructures et donc des cellules disponibles. Cela conduit alors à une augmentation de la surpopulation carcérale lors d'une période certes, confinée dans le temps des travaux, mais posant aux personnels pénitentiaires des difficultés concrètes.

¹⁰⁹ ABADIE, C., FAUCILLON, E. (2023), *op. cit.* p. 33

¹¹⁰ *Ibid.* p. 33

¹¹¹ OIP (2024), Centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan

¹¹² CGLPL. (2020), Rapport de visite : 6 au 10 juillet 2020 – 2^{ème} visite Maison d'arrêt de Dunkerque (Nord)

¹¹³ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 35

Cette politique de construction est ainsi critiquée puisqu'en plus de son inefficacité, elle s'accompagne de peu de mesures « concernant l'administration pénitentiaire »¹¹⁴ ou « de dispositions relatives à la régulation carcérale »¹¹⁵. Pourtant, la politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation carcérale ne réside pas uniquement en ces programmes de construction. Elle est également axée sur une volonté de limiter le recours à l'emprisonnement.

Section 2 - Le moindre recours à l'emprisonnement

Le législateur entend lutter contre la surpopulation carcérale en incitant les magistrats à restreindre le recours aux peines d'emprisonnement en introduisant davantage de modalités d'alternatives à l'emprisonnement (I) et en essayant de limiter les condamnations à de courtes peines d'emprisonnement (II).

I) L'accroissement manifeste des alternatives à l'emprisonnement

Remi HEITZ, aujourd'hui Procureur Général de la Cour de cassation déclarait en décembre 2022 à l'occasion d'un colloque organisé par le Conseil National des Barreaux (CNB) que la lutte contre la surpopulation carcérale nécessite de « sortir de la primauté de l'emprisonnement »¹¹⁶. En effet, « la prison n'est pas – n'a jamais été – le seul mode de punition »¹¹⁷. Si la politique pénale entendue comme « la synthèse des réactions sociales et des réponses étatiques au besoin social de protection des biens et des personnes et de canalisation des conduites déviantes »¹¹⁸ envisage aujourd'hui encore l'emprisonnement comme peine de référence, le législateur introduit davantage de modalités d'alternatives à cette peine privative de liberté.

Les raisons de ce développement sont diverses. La mise en place d'alternatives à la détention provisoire et à l'incarcération permet, en régulant les flux entrants en MA et QMA, de résorber la surpopulation carcérale. Si le mécanisme de régulation carcérale se concentre en aval de la sanction, la politique de développement des alternatives à l'emprisonnement menée par le gouvernement agit sur cette dernière en amont. Ce développement s'est également imposé puisque les alternatives à la détention et à l'incarcération permettent une réinsertion et une

¹¹⁴ CGLPL. (2023), Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales, Journal officiel du 14 septembre 2023

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ CNB., (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, *op. cit.*

¹¹⁷ ARTIERES, P., LASCOUMES, P., *op. cit.* p. 18

¹¹⁸ ENGUELEGUELE, S. *op. cit.*, p. 21

prévention de la récidive plus efficace que les peines d'emprisonnement, notamment lorsque ces dernières sont de courte durée. En effet, plusieurs études ont révélé l'inefficacité de la détention à prévenir la récidive pour de telles peines. En 2016, la Chancellerie menait une étude révélant que 31% des personnes sortant de prison en 2016 ont de nouveau été condamnées pour une infraction commise cette même année ¹¹⁹. De même, 79% de ces infractions sont sanctionnées par une nouvelle peine d'emprisonnement ferme ¹²⁰.

La loi du 23 mars 2019 adoptée par le Parlement à l'issue des Chantiers de la Justice entrepris par Nicole Belloubet en 2017, a permis de valoriser davantage en droit positif les alternatives à l'incarcération. Lors du discours de présentation de ces Chantiers, la garde des Sceaux, ministre de la Justice déclarait en effet qu' « un système pénal digne d'une grande démocratie moderne et conforme aux engagements européens de notre pays ne peut pas se contenter de réaffirmer l'hégémonie du tout-carcéral. [...] Pour donner aux magistrats les moyens de prononcer des peines réellement diversifiées, il sera nécessaire d'établir un programme ambitieux de relance des peines qualifiées d'alternatives » ¹²¹. Ainsi, conformément à cet objectif, trois peines alternatives à l'emprisonnement ont fait l'objet d'une attention particulière.

Tout d'abord, la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) a été érigée en peine autonome alternative à l'emprisonnement à l'article 131-4-1 du Code pénal. Ce dernier dispose en son premier alinéa que « Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut, à la place de l'emprisonnement, prononcer la peine de détention à domicile sous surveillance électronique pendant une durée comprise entre quinze jours et six mois, sans pouvoir excéder la durée de l'emprisonnement encouru » ¹²². Le condamné peut ainsi être autorisé à « s'absenter à son domicile pendant des périodes déterminées » ¹²³ afin de se rendre à diverses activités nécessaires à son insertion ou réinsertion telles que la recherche d'un emploi, la participation à la vie de famille ou encore le suivi d'un enseignement.

Ensuite, le travail d'intérêt général (TIG) constitue également une peine alternative à l'emprisonnement dont le champ a été étendu dernièrement à plusieurs reprises. La peine de

¹¹⁹ CORNUAU, F., JUILLARD, M. (2021), Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de la prison, Ministère de la Justice, Infostat justice, SDSE – Service statistique ministériel de la justice n°183, juillet 2021.

¹²⁰ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 23

¹²¹ BELLOUBET, N. (2017), Présentation des chantiers de la Justice, 6 octobre 2017, Discours de Madame Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice

¹²² C. pén., art. 131-4-1

¹²³ *Ibid.*

TIG est insérée dans le Code pénal à l'article 131-8 par la loi du 10 juin 1983 ¹²⁴, portée par Robert Badinter alors garde des Sceaux, ministre de la Justice. Elle consiste pour le condamné, à effectuer un travail non rémunéré au profit de diverses entités, telles qu'une personne morale de droit public, une association habilitée ou encore une personne morale de droit privé ¹²⁵. Par le décret du 7 décembre 2018, ¹²⁶ est créé l'agence pour le travail d'intérêt général et l'insertion professionnelle (ATIGIP) qui a pour mission de développer l'offre de TIG « afin que l'enfermement ne soit pas le seul horizon », selon les mots d'Emmanuel Macron prononcés devant la Cour européenne des Droits de l'Homme le 31 octobre 2017.

Depuis cette date, le nombre de places proposées a été doublé. De même, la loi du 23 mars 2019 ¹²⁷ a porté le nombre d'heures maximum d'un TIG de 280 à 400 heures. Elle a aussi instauré une expérimentation dans 20 départements, consistant à exécuter un TIG au profit d'une personne morale de droit privé exerçant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Cela a ensuite été généralisé sur l'ensemble du territoire par la loi du 20 novembre 2023 ¹²⁸. La loi du 8 avril 2021 ¹²⁹ a également permis un développement du TIG en simplifiant sa mise en œuvre. En modifiant l'article 131-22 du Code pénal, une déjudiciarisation partielle du TIG a été introduite. Les conditions de cette peine peuvent désormais être fixées par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) sauf volonté contraire du juge d'application des peines (JAP) qui souhaiterait exercer de telles compétences ¹³⁰.

Enfin, la loi de programmation 2018-2022 a institué une peine de stage unique et autonome à l'article 131-5-1 du Code pénal. Souvent prononcée dans le cadre d'une procédure simplifiée d'ordonnance pénale, la peine de stage recouvre différents domaines, que ce soit la sécurité routière, les dangers de l'usage de produits stupéfiants ou encore la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ¹³¹. Les stages peuvent également constituer une modalité du sursis probatoire ¹³².

¹²⁴ Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale

¹²⁵ C. pén., art. 131-8

¹²⁶ Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice »

¹²⁷ Loi du 23 mars 2019, *op cit.*

¹²⁸ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

¹²⁹ Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

¹³⁰ C. pén., art. 131-22

¹³¹ C. pén., art. 131-5-1

¹³² C. pén., art. 132-45

La peine de jours-amende constitue également une peine alternative à l’incarcération dont les modalités sont prévues à l’article 131-5 du Code pénal. Une telle peine consiste à verser au Trésor public une somme dont le montant correspond à une contribution citoyenne fixée par le juge pendant un certain nombre de jours ¹³³. Enfin, la peine de sanction réparation peut être prononcée tant en qualité de peine alternative à l’emprisonnement qu’en tant que peine complémentaire. Elle consiste pour le condamné à procéder à l’indemnisation de la victime selon les modalités et un délais fixé par la juridiction ¹³⁴.

Si le législateur intervient régulièrement pour favoriser le développement des peines alternatives à l’incarcération, son intervention en matière d’alternative à la détention provisoire reste plus mesurée. En outre, « pour des raisons de nécessité de l’instruction ou à titre de mesure de sûreté » ¹³⁵, les magistrats se voient parfois dans l’obligation de prononcer à l’encontre d’une personne mise en examen des mesures restrictives de liberté telles que le contrôle judiciaire (CJ) ou l’assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE).

Le contrôle judiciaire consiste pour une personne mise en examen encourant une peine d’emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave ¹³⁶, à respecter une ou plusieurs obligations décidées par le juge d’instruction (JI) ou par le juge de la liberté et de la détention (JLD) parmi celles énumérées à l’article 138 du Code de procédure pénale. Ces obligations peuvent consister en une interdiction de se rendre en certains lieux déterminés par le JI ou le JLD, de s’abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes désignées par ces magistrats ou encore de ne pas détenir ou porter une arme. Toutefois, lorsque les mesures du JI se révèlent insuffisantes, le JI et le JLD peuvent décider de la mise en œuvre d’une ARSE.

Inscrit à l’article 142-5 du Code de procédure pénale, le dispositif de l’ARSE peut être ordonné d’office ou à la demande de la personne mise en examen lorsqu’elle encourt une peine d’emprisonnement correctionnel d’au moins deux ans, ou une peine plus grave. Cette mesure « oblige la personne à demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge d’instruction ou le juge des libertés et de la détention et de ne s’en absenter qu’aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat » ¹³⁷.

¹³³ C. pén., art.131-5

¹³⁴ C. pén., Art. 131-8-1

¹³⁵ C. pén., Art. 137

¹³⁶ CPP, art. 138

¹³⁷ CPP, art. 142-5

De la même manière, lorsque ni le CJ ni l'ARSE ne sont suffisants, le JLD peut être contraint de prononcer à l'encontre du mis en examen une mesure de détention provisoire, mesure non pas restrictive, mais privative de liberté. En effet celle-ci ne peut être prononcée que si elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs énoncés par l'article 144 du Code de procédure pénale ¹³⁸ tel que la protection de la personne mise en examen, le maintien de cette dernière à disposition de la justice ou encore la conservation des preuves ou indices matériels nécessaires à la manifestation de la vérité.

La détention provisoire constitue ainsi en principe l'ultime recours devant l'ARSE et le CJ. En effet, la possibilité de placer une personne en détention provisoire *ante delictum* est contestable au regard du principe de la présomption d'innocence. Erigé en tant que principe fondamental de la procédure pénale, la présomption d'innocence est protégée tant constitutionnellement que conventionnellement. Cette dernière est proclamée à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) qui, depuis la célèbre décision Liberté d'association de 1971 du Conseil constitutionnel ¹³⁹ appartient au bloc de constitutionnalité. Les juges de la rue de Montpensier l'ont aussi rappelé explicitement dans une décision du 8 juillet 1989 ¹⁴⁰. De plus, elle est inscrite dans la plupart des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, à l'article 6§2 de la Conv. EDH. ¹⁴¹, à l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) ¹⁴² ou encore à l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) ¹⁴³. Ce principe selon lequel toute personne est présumée innocente tant qu'un jugement irrévocable ne l'ait déclarée coupable ¹⁴⁴ doit toutefois être concilié avec d'autres intérêts en présence, tels que les droits de la victime, la liberté d'expression ou encore les droits de la défense.

En 2008, la détention provisoire représentait 58,5% des entrées en prison ¹⁴⁵. Le législateur a donc décidé de promouvoir les alternatives à la détention provisoire avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ¹⁴⁶ qui a introduit l'ARSE comme alternative à cette dernière. Ce texte n'est toutefois pas suffisant puisqu'au premier février 2023, la France comptait 22 410 détenus soit

¹³⁸ CPP, art. 144

¹³⁹ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971

¹⁴⁰ Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989

¹⁴¹ Conv. EDH, Article 6§2

¹⁴² DUDH, Article 11

¹⁴³ CDFUE, Article 48

¹⁴⁴ GUINCHARD, S., DEBARD, T. (2023-2023), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 31^{ème} édition

¹⁴⁵ PONCELA, P. (2010), « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, 190-200.

¹⁴⁶ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

31% de la population carcérale ¹⁴⁷. Entre le premier janvier 2015 et le premier janvier 2020 « le nombre de prévenus placés en détention provisoire a augmenté de 27,3% » ¹⁴⁸. Depuis 2009, le législateur n'a pas introduit de texte incitant les juridictions à recourir aux alternatives à la détention provisoire alors même que cette dernière est utilisée de manière croissante. Deux facteurs principaux sont responsables de ce phénomène. D'une part, la détention provisoire répond à des critères très larges contribuant à l'accroissement de son utilisation. D'autre part, les juridictions prononcent des ARSE de façon marginale, malgré une augmentation manifeste de l'utilisation de ce dispositif depuis la crise sanitaire ¹⁴⁹.

Ainsi, les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique de lutte contre la surpopulation carcérale en promouvant le recours aux alternatives à l'incarcération et à la détention provisoire. Le législateur entend également remédier à cette situation en limitant les courtes peines d'emprisonnement.

II) La limitation notoire des courtes peines d'emprisonnement

La surpopulation carcérale sévit en grande majorité dans les MA et QMA. Ces infrastructures accueillent des personnes détenues provisoirement mais également des détenus condamnés à des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement. L'un des leviers efficaces pour remédier à la surpopulation carcérale repose ainsi sur la limitation du recours à ces courtes peines d'emprisonnement. Cela est rendu d'autant plus nécessaire que celles-ci ne permettent « ni d'agir sur le comportement de la personne, ni de préparer sa réinsertion » ¹⁵⁰ et sont fortement désocialisantes. Lors d'un discours prononcé à l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP) le 6 décembre 2018, le président Emmanuel Macron relevait cette problématique en expliquant que « la sanction qui protège la société n'est pas [...] celle qui consiste à vous faire perdre votre emploi et vous pousser sans doute encore vers davantage de déviance » ¹⁵¹. En effet un courte peine d'emprisonnement peut avoir des conséquences très néfastes sur la vie d'une personne condamnée telles qu'une perte d'emploi ou des problèmes familiaux, alors qu'elle ne passe seulement que quelques mois en détention ¹⁵². *A fortiori*, le

¹⁴⁷ ANNANI, F., AUBER, E., BLIN, G., ESCARFAIL, J.-P., FOSSEY, L., NOAH, J., PENARD, V., SAVARZEIX, D., SERE, J.-P. (2022), Rapport pénitentiaire et réinsertion, Rapport des États généraux de la justice

¹⁴⁸ ABADIE, C., FAUCILLON, E. *op. cit.* p. 39

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 11

¹⁵⁰ SAUVE, J.-M. (2022), Rendre justice aux citoyens, Rapport du comité des États généraux de la justice (Octobre 2021-avril 2022), p. 27

¹⁵¹ MACRON, E., *op. cit.*

¹⁵² *Ibid.*

coût d'une courte peine d'emprisonnement interroge lorsqu'elle est prononcée à l'encontre d'un individu socialement inséré. En effet, l'administration pénitentiaire estimait en 2019, que le coût par jour d'un hébergement en milieu fermé représentait 109,76 euros contre 12,26 euros pour une mesure de placement sous surveillance électronique ¹⁵³.

Ainsi, par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, ¹⁵⁴ le législateur a prohibé les peines d'emprisonnement inférieures à un mois ferme. Il s'inspire de l'exemple de l'Allemagne dont le Code pénal interdit les peines d'emprisonnement inférieures à six mois « sauf lorsque des circonstances particulières concernant les faits ou la personnalité de leur auteur rendent indispensable une peine privative de liberté en raison de son effet sur l'intéressé ou pour la défense de l'ordre juridique » ¹⁵⁵.

Au-delà de la prohibition des très courtes peines d'emprisonnement ferme, le législateur a surtout introduit par la loi du 23 mars 2019 la réforme « Bloc-peine ». En effet, l'article 723-15 du Code de procédure pénale oblige le juge correctionnel à aménager les peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à six mois, en DDSE, semi-liberté ou placement à l'extérieur, « sauf si la personnalité ou la situation du condamné rendent ces mesures impossibles, sans préjudice de la possibilité de libération conditionnelle ou de conversion, fractionnement ou suspension de la peine » ¹⁵⁶. Si cette mesure d'aménagement *ab initio* a été saluée par les praticiens, elle n'est pourtant que partiellement mise en œuvre. Le rapport des Etats généraux de la justice indiquait qu'environ 60% des courtes peines de six mois et moins d'emprisonnement n'étaient pas aménagées ¹⁵⁷. Toutefois, si ce texte semble envoyer le signal d'une volonté de recourir de façon limitée à l'emprisonnement, il contient également des dispositions qui s'inscrivent dans un raisonnement contraire. En outre, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avait introduit la possibilité pour le juge d'aménager les peines d'emprisonnement fermes inférieures ou égales à deux ans. Désormais, seules les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an peuvent faire l'objet d'un tel aménagement.

De surcroît, introduite par la loi « Taubira » du 15 Aout 2014 aux articles 720 et suivant du Code de procédure pénale, la libération sous contrainte permet le « prononcé quasi-systématique d'aménagements de peine de toute personne libérée de prison » ¹⁵⁸. Le détenu à

¹⁵³ SAUVE, J.-M., *op. cit.* p. 204.

¹⁵⁴ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

¹⁵⁵ SAUVE, J.-M., *op. cit.* p. 204

¹⁵⁶ CPP, art. 723-15

¹⁵⁷ SAUVE, J.-M. *op. cit.* p. 207

¹⁵⁸ *Ibid.*

qui un tel dispositif est accordé doit toutefois présenter certaines garanties de réinsertion et ne pas présenter un risque de réitération d'infraction. Concrètement, la libération sous contrainte permet la libération du détenu avant la fin de sa peine afin qu'il purge le reliquat cette dernière en liberté tout en restant soumis à certaines obligations ¹⁵⁹. Cet outil a par ailleurs été renforcé par la loi du 23 mars 2019 qui avait rendu « obligatoire l'examen de la situation des personnes exécutant une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement » ¹⁶⁰. *In fine*, la loi de confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 a systématisé de la libération sous contrainte puisqu'elle en fait une mesure de plein droit que le JAP ne pourra refuser « que par une motivation spéciale sur l'impossibilité de mettre en œuvre l'une des mesures dédiées » ¹⁶¹. Dans le plan d'action du gouvernement français présenté au comité des ministres du Conseil de l'Europe successif à la condamnation de la France en violation de l'article 3 de la Conv. EDH, 2020 par la CEDH, le gouvernement présentait par ailleurs ce dispositif comme un mécanisme de régulation contraignant ¹⁶².

En définitive, les pouvoirs publics entendent lutter contre la surpopulation carcérale en menant une politique sur un double front. La construction de places opérationnelles de prison est une solution privilégiée depuis les années 80. Le moindre recours à l'emprisonnement est également envisagé pour endiguer cette situation inacceptable. Outre le dispositif de libération sous contrainte, cette politique s'inscrit ainsi essentiellement sur le contrôle des entrées en détention et non sur les sorties, comme le prévoit le mécanisme de régulation carcérale. *A fortiori*, aucune de ces mesures n'a permis de résorber la surpopulation. Il est en effet regrettable que la politique de lutte contre l'incarcération s'inscrive toujours dans un raisonnement érigeant l'emprisonnement comme peine de référence. En effet, les mesures de sûretés autres que la détention provisoire et les peines alternatives telles que le DDSE et le TIG sont toujours envisagées en prenant pour référence la prison. En parallèle de cette politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation et au terme d'un raisonnement contradictoire, le législateur consacre également une politique de criminalisation et de pénalisation, nonobstant la surpopulation carcérale.

¹⁵⁹ HERZOG-EVANS, M. (2019), *Droit pénitentiaire*, Dalloz, 3^{ème} édition, p. 163 et s.

¹⁶⁰ DOMINATI, M. (2022), « Confiance dans l'institution judiciaire : parution du décret relatif aux mesures d'application des peines », *in* Dalloz Actualité

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Etat français (2024), Communication de la France concernant le groupe d'affaires J.M.B et autres c. France (requête n°9671/15), Secrétariat du comité des ministres du Conseil de l'Europe, p. 30

Chapitre 2 - Une politique pénale répressive nonobstant la surpopulation carcérale

Malgré une situation carcérale alarmante au sein des MA et QMA, le législateur a souvent été amené à aggraver la répression des infractions (Section 1). Les magistrats sont ainsi confrontés à un dilemme entre la lutte contre la surpopulation carcérale et le respect de la dignité des conditions de détention qui en découle et la sévérité de la répression. Ces derniers orientent toutefois souvent leur choix vers une répression sévère des personnes mises en cause (Section 2).

Section 1 - Une aggravation indéniable de la répression par le législateur

La surpopulation carcérale est aggravée par le comportement du législateur qui instrumentalise de manière classique la répression pénale (I) et maintient en l'état des procédures rapides de jugement telles que la procédure de comparution immédiate malgré leur caractère fortement pourvoyeur d'emprisonnement (II).

I) L'instrumentalisation classique de la répression pénale

Comme le soulignait Christine Lazerges en 2013, nul ne peut ignorer qu'une politique de dépenalisation ou même de décriminalisation constituerait un instrument de lutte contre la surpopulation carcérale, puisqu'elle impliquerait de manière corrélative un moindre recours à l'emprisonnement et donc une résorption de la surpopulation carcérale. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de décider quelles infractions décriminaliser ou dépenaliser, le débat devient plus complexe et houleux ¹⁶³. Au contraire, les gouvernements successifs s'engagent souvent dans une démarche inverse de pénalisation et d'augmentation du *quantum* des peines d'emprisonnement.

Nombreuses sont les idéologies sécuritaires qui dénoncent le laxisme de la justice pénale et les limites de la politique criminelle, qui ne serait pas suffisamment dissuasive envers les auteurs d'infractions. Jordan Guitton, député au Rassemblement National expliquait à ce titre devant la commission des lois de l'Assemblée nationale présidée par Sacha Houlié qu'« on ne peut plus

¹⁶³ LAZERGES, C. (2013), « Du consensus sur la prévention de la récidive ». Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1, 191-198.

se permettre face à la délinquance, d'avoir une justice qui libère plus qu'elle n'incarcère »¹⁶⁴ Il reprend alors ce que Jean-Jacques Urvoas qualifie de la « rituelle et néanmoins démagogique critique sur le prétendu laxisme des juges »¹⁶⁵.

En effet, la société actuelle est confrontée à des défis majeurs tels que la protection de l'environnement, la guerre ou encore la lutte contre les violences. Ces enjeux se cristallisent en une inquiétude des citoyens qui sont alors en demande d'une intervention de l'Etat afin de faire régner sur le territoire justice et sécurité.

Selon l'expression de Patrick Morvan, les français développent ainsi un « esprit punitif », attisé par les médias, réseaux sociaux et autres canaux de diffusion qui érigent ces défis sociétaux en des « sujet émotionnels par excellence » en jouant sur la dramatisation¹⁶⁶. En outre, comme l'ont développé Mac Comb et Shaw en 1972, en insistant sur certains faits sociaux et en mobilisant les citoyens sur certaines problématiques précises, les médias contribuent à la structuration des agendas politiques¹⁶⁷.

Dans ce contexte, la politique pénale s'inscrit dans un « schéma de type systémo-fonctionnalisme centré sur les capacités “responsives de l'Etat” et [repose] sur l'aptitude des autorités publiques à répondre de manière optimale à des *stimuli* émanant de la société »¹⁶⁸. Faisant usage d'une « approche *stimuli* / réponse »¹⁶⁹ dès qu'un fait divers survient, les politiques l'instrumentalisent au profit de la préservation des intérêts de la société. L'article 132-24 du Code de procédure pénale dispose en effet que « la nature, le *quantum* et le régime des peines prononcées sont fixées de manière à concilier la protection effective de la société [...] »¹⁷⁰.

En 2023, ce phénomène a été flagrant lors de l'affaire Palmade. Le 10 février 2023, l'humoriste Pierre Palmade provoquait un grave accident de la circulation alors qu'il était sous l'emprise de stupéfiants, blessant gravement trois personnes dont une femme enceinte qui a perdu son enfant à la suite de ce drame. Ce fait divers qui a secoué les médias et l'opinion a engendré une réaction immédiate de la scène politique. En outre, seulement une semaine après l'accident, Gérald

¹⁶⁴ Commission des lois, (2023), Examen du rapport de la mission d'information sur les alternatives à la détention et à l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, Assemblée nationale

¹⁶⁵ CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, *op. cit.*, p. 30

¹⁶⁶ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.*, p. 36

¹⁶⁷ ENGUELEGUELE, S., *op. cit.* p. 219

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 200

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 200

¹⁷⁰ CPP. art. 132-24

Darmanin alors ministre de l'Intérieur se déclarait favorable au durcissement des sanctions pour les personnes conduisant sous l'emprise de stupéfiants ¹⁷¹. Une proposition de loi transpartisane créant un homicide routier et visant à lutter contre la violence routière a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 31 janvier 2024, puis devant le Sénat le 27 mars dernier ¹⁷² et devrait être promulguée prochainement. De même, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ¹⁷³ a créé le délit de mise en danger de l'environnement, d'écocide ou encore de pollution des milieux. Suivant la même dynamique, la loi du 3 août 2018 a également aggravé les peines encourues « pour des violences physiques commises à l'encontre d'un mineur par un ascendant légitime ¹⁷⁴.

Cette responsabilité du législateur dans le renforcement de la sévérité de la répression pénale est reconnue par plusieurs députés et notamment Elsa Faucillon, députée du groupe Gauche démocrate et Républicaine Nouvelle union populaire écologique et sociale, qui lors de l'examen du rapport de la mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme devant la commission des lois de l'Assemblée Nationale déclarait que « faute parfois de rationaliser le sujet, nous sommes nous-mêmes emportés parfois, vers cette inflation pénale. Pour preuve, et sous forme de *mea culpa*, il nous est arrivé, même à mon groupe ou à ma famille politique, de participer à cette aggravation des peines pour tout un tas de nouveaux sujets sur lesquels ils nous semblent légitime de légiférer mais sur lesquels la seule réponse a été l'aggravation de peine et la création de nouvelles peines »¹⁷⁵.

A fortiori, cette politique est mise en œuvre d'autant plus que « la détention est le moment le plus visible du processus pénal » ¹⁷⁶. En effet, le fonctionnement de la « machine judiciaire »¹⁷⁷ est difficilement compréhensible pour le citoyen profane. Le rituel judiciaire, les procédures complexes ou encore la répartition des rôles de chacun des praticiens du droit sont autant d'éléments qui obscurcissent la compréhension de la Justice. Alors que le citoyen est en demande d'un Etat sécuritaire, les mesures d'aménagements de peines intervenant en audience de cabinet après l'audience publique ou encore les réductions de peines, pourtant très utiles,

¹⁷¹ LE MONDE avec AFP (2023), « Affaire Palmade : Gérard Darmanin pour le retrait des douze points du permis « pour toute personne qui conduit alors qu'elle avait consommée de la drogue », Le Monde

¹⁷² Vie publique, au cœur du débat public, (2024) Proposition de loi créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière

¹⁷³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

¹⁷⁴ Commission des lois., *op. cit.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.* p. 22

¹⁷⁷ COSNAY, M. (2011), *Entre chagrin et néant, Audiences d'étrangers*, Cadex Editions

sont difficilement compréhensibles ¹⁷⁸. Devant cette illisibilité du droit et de la justice, « le seul élément compréhensible est la détention effectivement subie derrière les murs des prisons » ¹⁷⁹. Comme le relèvent Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot, la droite en particulier est ainsi animée à la fois « par l'idée que la seule sévérité de la sanction est dissuasive et à la fois parce [qu'elle souhaite répondre] à cette demande populaire de visibilité » ¹⁸⁰.

Toutefois, si la demande sociale est nourrie en apparence immédiatement, cela conduit à une aggravation de la crise démocratique puisque la réponse apportée n'est pas efficace et conduit à un désamour des citoyens pour l'ordre juridique. Elsa Faucillon appelle en ce sens à lutter contre ce « penchant » du législateur à accroître la sévérité de la répression, tout simplement puisque cette réponse ne fonctionne pas. En effet, « sanctionner sévèrement quelques délinquants ne dissuade ni les autres délinquants ni ceux qui sont tentés de commettre leur premier délit » ¹⁸¹. Dès lors, « Justice de l'émotion, elle en perd souvent la raison » ¹⁸².

Si la sévérité des politiques mises en œuvre par les gouvernements successifs s'observe par la pénalisation et la création de certains délits, l'accroissement de la comparution immédiate, procédure pourvoyeuse d'incarcération, en constitue également un facteur.

II) Le maintien contesté de la procédure de comparution immédiate pourvoyeuse d'incarcérations

« La justice en comparution immédiate va vite, détruit vite. [...] Les peines prononcées le sont quasi systématiquement avec mandat de dépôt quand bien même elles sont inférieures à un an... » ¹⁸³.

Depuis la loi du 20 mai 1863 relative à l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels ¹⁸⁴, une procédure spéciale, simple et rapide peut être déclenchée par le procureur de la République après défèrement du prévenu devant ce dernier. Une telle procédure porte le nom de « comparution immédiate » depuis la loi du 10 juin 1983. Prévues aux articles 393 et

¹⁷⁸ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.* p. 31 et s.

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 31 et s.

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 33

¹⁸¹ *Ibid.* p. 31 et s.

¹⁸² DAVID, B. (2020), « La procédure des comparutions immédiates ou la quasi-certitude d'être incarcéré », *AJ pénal*, n° 9, p. 386

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ MOROZ, X. (2003). « Les initiatives procédurales des parquets au XIXème siècle ». *Archives de politique criminelle*, 25, 85-100

suivant du Code de procédure pénale, cette procédure consiste à juger sur-le-champ le prévenu devant le tribunal correctionnel après défèrement devant le procureur de la République, s'il apparaît que les charges à son encontre sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée. Cette procédure n'est applicable qu'en matière correctionnelle et lorsque le maximum de la peine encourue est au moins deux ans ¹⁸⁵. Dans le cadre d'un délit flagrant, le procureur de la République peut recourir à cette procédure lorsque *quantum* de la peine d'emprisonnement est au moins égal à six mois ¹⁸⁶.

Le recours à la procédure de comparution immédiate est en pleine expansion. La mission d'information relève que le nombre de procédures de comparution immédiate a fortement augmenté entre 2012 et 2022. Alors qu'en 2012, 38 623 décisions étaient prises à l'issue d'une procédure de comparution immédiate, en 2022, ce sont 48 659 décisions qui sont issues de cette procédure, soit une augmentation de 26%. En 2021, le nombre de prévenu jugé par une telle procédure a augmenté de 47,9%, et est ainsi passé de 21 310 à 31 513 prévenus ¹⁸⁷.

Toutefois, la procédure de comparution immédiate est fortement décriée. Victime du manque de moyen de la justice, ces audiences tendent de plus en plus à se dérouler dans des conditions déraisonnables en jugeant de manière très rapide des infractions qui nécessiteraient plus de temps et en se terminant à des horaires insensées. Olivia Dufour expliquait à ce titre que « le 4 août dernier, au tribunal judiciaire de Paris, on a jugé jusqu'à 6h30 du matin » ¹⁸⁸. Outre ces conditions de jugement fortement discutables, la procédure de comparution immédiate constitue surtout une procédure fortement pourvoyeuse d'incarcérations. Remi Heitz, actuel procureur général près la Cour de cassation déclarait que cette dernière était « la plus grosse fournisseuse de cellule » ¹⁸⁹. En effet, lorsque deux prévenus sont jugés pour des faits similaires, celui qui est renvoyé devant une telle procédure accélérée a plus de chance d'être condamné à une peine d'emprisonnement que le prévenu qui comparait librement selon une procédure classique de jugement. Virginie Gautron et Jean-Noel Retière menaient en 2023 une étude qui montrait qu'« une comparution immédiate multiplie par 8,4 la probabilité d'un emprisonnement ferme par rapport à une audience classique de jugement » ¹⁹⁰.

¹⁸⁵ BOULOC, B. (2023), *Procédure pénale*, Dalloz, Collection Précis, Droit privé, 29^{ème} édition. p. 991

¹⁸⁶ CPP, art. 395

¹⁸⁷ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 39

¹⁸⁸ DUFOUR, O. (2023), « Il est 6h30 du matin, l'audience est levée », Actu juridique.

¹⁸⁹ CNB. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, *op. cit.*

¹⁹⁰ GAUTRON, V., RETIERE, J.-N. (2013), « La justice pénale est-elle discriminatoire ? Une étude empirique des pratiques décisionnelles dans cinq tribunaux correctionnels », Colloque « Discriminations : état de la recherche », Alliance de Recherche sur les Discriminations (ARDIS), Université Paris Est Marne-la-Vallée, France

Si les audiences de comparution immédiate aboutissent à la condamnation de nombreux prévenus à des peines d'emprisonnement ferme, cette procédure est également pourvoyeuse de cellules au stade de la détention provisoire. Dans la plupart des tribunaux, les audiences de comparutions immédiates ne se déroulent pas tous les jours. Les directeurs de maisons d'arrêts observent souvent en fin de semaine un pic de personnes détenues provisoirement dans l'attente de leur jugement en procédure de comparution immédiate le lundi suivant. En effet, le législateur a autorisé le placement en détention provisoire des prévenus encourant une peine d'emprisonnement d'une durée de six mois en l'attente de leur jugement en procédure de comparution immédiate tandis qu'en instruction, le seuil pour un placement en détention provisoire est fixé à trois ans¹⁹¹. Ce constat est soulevé par de nombreux acteurs et notamment l'Union syndicale des magistrats qui exposait aux rapporteurs de la mission d'information en 2023 que les « comparutions immédiates [sont] plus pourvoyeuses de placement en détention provisoire que les autres modes de comparution devant le tribunal »

Pour autant, ces audiences s'inscrivent dans une procédure efficace qui permet le jugement de délits d'une certaine gravité, souvent commis en flagrance. Elle envoie le message d'une justice rapide, claire et efficace. Cette procédure est également suivie de près par les journaux puisque des chroniques lui ont souvent été consacrées. Le journal *Aujourd'hui en France* présentait une telle chronique judiciaire éclairant les citoyens sur cette justice efficace et qui « avait le mérite de dire aux citoyens que la police et la justice [faisaient] leur travail »¹⁹². Dominique Simonnot, actuelle Contrôleure générale des Lieux de privation de liberté a suivi de près ces audiences entre 2014 et 2019, qu'elle relatait ensuite dans une chronique judiciaire nommée « Coups de barre, justice et injustices en France » au sein du journal *Le Canard enchaîné*¹⁹³. Au regard de la visibilité de ces audiences et du message d'une machine judiciaire qui fonctionne, le législateur n'envisage pas de remettre en cause cette procédure rapide de jugement¹⁹⁴.

Ainsi, en favorisant la répression pénale des infractions et en recourant à des lois d'affichages afin de montrer que le législateur n'est pas inactif devant les maux de la société, le législateur contribue à l'aggravation de la surpopulation carcérale. La politique menée est ainsi contradictoire puisque les pouvoirs publics s'efforcent autant de développer un moindre recours à l'emprisonnement au profit de mesures alternatives, que d'accroître la sévérité de la

¹⁹¹ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 79

¹⁹² JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.* p. 40 et s.

¹⁹³ BEAU, T. (2019), « Comparutions immédiates : antichambre d'une " justice de classe " ? », La grande table idées, Podcast France culture

¹⁹⁴ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.* p. 40 et s.

répression. Devant cette politique antinomique, les magistrats s'orientent souvent également vers le choix d'une répression pénale sévère.

Section 2 - Une décision complexe du magistrat souvent répressive

Si les magistrats sont tiraillés entre sévérité de la répression et lutte contre la surpopulation carcérale (I), ils s'orientent souvent vers le choix d'une répression sévère (II).

I) Le tiraillement entre sévérité de la répression et lutte contre la surpopulation

« Le processus de décisions d'incarcération dans le cadre des petites peines amène les acteurs (magistrats du siège et du parquet et directeur de prison), tiraillé entre politiques répressives et impossibilité à faire exécuter ces peines dans des conditions acceptables »¹⁹⁵.

La décision d'incarcération d'un prévenu est le fruit du travail de plusieurs magistrats. Le procureur d'abord requiert la peine, le juge correctionnel déclare ensuite le prévenu coupable et prononce une peine d'emprisonnement délictuelle à son encontre à l'issue de l'audience. Enfin, le juge d'application des peines prévoit les modalités d'exécutions de cette peine et le cas échéant les aménagements de peine. L'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen consacre la conception révolutionnaire de la séparation des pouvoirs en disposant que « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »¹⁹⁶. Néanmoins, la question se pose de l'étendue des pouvoirs des juges. Ces derniers se contentent-ils d'appliquer le droit édicté par le pouvoir exécutif et législatif et le cas échéant, doivent-ils se voir reconnaître un pouvoir politique¹⁹⁷ ?

Si les magistrats du siège sont indépendants, ils doivent toutefois statuer conformément aux règles de droits édictées par le législateur et le pouvoir exécutif selon le principe de légalité des délits et des peines. De plus, le statut des magistrats du parquet soumis à l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux, ministre de la Justice et devant se conformer aux circulaires de politiques générales émises par ce dernier, est souvent remis en cause en raison de leur manque

¹⁹⁵ MOUHANNA, C. (2016). « Contraintes matérielles et “schizophrénie institutionnelle” : L'interaction entre justice et monde pénitentiaire en matière d'enfermement ». *Sociétés contemporaines*, 103, 19-42.

¹⁹⁶ DDHC, Article 16

¹⁹⁷ TROPER, M. (1994). Chapitre VI. Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ?. in M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État* (pp. 95-105). Paris cedex 14 : Presses Universitaires de France

d'indépendance. Faustin Helie, magistrat criminaliste et juriste français déclarait en 1866 que « le procureur général doit être le défenseur de la justice et non de l'opinion du ministre ».

Ainsi, l'autorité judiciaire voit son action dépendre de la politique menée par l'exécutif en matière pénale et pénitentiaire. Son rôle revêt en ce sens une connotation politique. Or, les réformes successives répondent sans cesse à des injonctions contradictoires qui complexifient la pratique des magistrats lorsqu'ils doivent décider d'une incarcération éventuelle. Ces derniers doivent trouver un équilibre entre la pression d'une politique pénale sévère de répression des délits et une politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation carcérale favorisant les alternatives à la détention et limitant les courtes peines d'emprisonnement. Parfois, même au sein d'une même loi, certaines mesures sont prises en faveur de la lutte contre la surpopulation carcérale tandis que d'autres s'orientent vers une répression plus sévère.

En effet, la loi du 23 mars 2019 introduisait en droit positif la réforme « Bloc-peine » portée par Nicole Belloubet alors garde des Sceaux, ministre de la Justice. Elle interdisait les peines inférieures à un mois d'emprisonnement et obligeait les aménagements des peines inférieures ou égales à six mois d'emprisonnement. Dans le même temps, ce texte ramenait la possibilité d'aménagement sans incarcération des peines inférieures ou égales à un an d'emprisonnement au lieu de deux ans, suivant ainsi un raisonnement inverse ¹⁹⁸.

De surcroît, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire étendait la mise en œuvre de la libération sous contrainte de plein droit tout en supprimant des crédits de réduction de peine et modifiant le régime des réductions supplémentaires de peines ¹⁹⁹.

Enfin, promulguée sous le quinquennat du président de la République Nicolas Sarkozy, la loi du 10 août 2007 introduisait les peines planchers entraînant un accroissement du *quantum* d'emprisonnement des peines prononcées ²⁰⁰. Seulement deux ans plus tard, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 instaurait la possibilité d'un aménagement de peine *ab initio* pour les peines inférieures ou égales à deux ans à l'article 723-15 du Code de procédure pénale. Les peines planchers étaient finalement supprimées en 2014 lorsque que Christiane Taubira était garde des Sceaux, ministre de la Justice.

¹⁹⁸ SIMONNOT, D., CERE, J.-P. (2022), « Comment désengorger les prisons ? », Vie publique, Au cœur du débat public

¹⁹⁹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

²⁰⁰ Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Cette incohérence des textes est relevée et dénoncée par les magistrats. En outre, lors de la présentation de ces réformes par la direction des affaires criminelles et des grâces aux auditeurs de justice, ces derniers les ont confrontés à ces réformes absurdes qui complexifient la pratique du métier de magistrat, qui est un métier de décision ²⁰¹. Les magistrats sont alors face à « une situation insoluble » et des « priorités antinomiques » ²⁰² qui les conduisent parfois jusqu'à éprouver une « schizophrénie institutionnelle » ²⁰³.

Néanmoins, la responsabilité de la lutte contre la surpopulation carcérale n'incombe pas uniquement aux décideurs politiques et au législateur. Celle-ci est également du ressort des acteurs du système de la justice pénale qui, parmi ces ensembles de règles hétéroclites et contradictoires, s'orientent souvent vers le choix d'une répression sévère ²⁰⁴.

II) Le choix contesté d'une sévérité de la répression

Les prisons représentent une « humiliation pour la République » conformément à l'intitulé d'un rapport sénatorial déposé le 29 juin 2000 au Palais du Luxembourg ²⁰⁵. La nécessité de résorber la surpopulation carcérale fait consensus chez les praticiens de la justice et de l'administration pénitentiaire. Pourtant, les magistrats semblent céder à la pression imposée par la Chancellerie et les médias en choisissant de s'orienter vers une sévérité de la répression des infractions qu'il leur est demandé de juger. Benjamin Deparis, magistrat et président de la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires, expliquait que « les juges sont régulièrement appelés à faire preuve d'une plus grande sévérité » ²⁰⁶.

Depuis les années 1970, différentes études constatent une augmentation de la durée moyenne de détention. Jean-Paul Céré soulève que les chiffres clés de la justice révèlent que la durée de détention est passée de 4,6 mois en 1980 à 8,6 mois en 2001 puis à 9,7 mois en 2019 ²⁰⁷. Mathieu Quinquis constate également de son côté un allongement de la durée de la peine en énonçant qu'elle serait passée de 5,8 mois en 1982 à 10,7 mois en 2017 ²⁰⁸. Cette augmentation s'explique

²⁰¹ Entretien Mme. A.

²⁰² MOUHANNA, C. *op. cit.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit, *op. cit.* p. 13

²⁰⁵ CABANEL, G.-P., HYEST, J.-J. (2000), Prisons : une humiliation pour la République, Rapport n°449, Rapports de commission d'enquête

²⁰⁶ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 38

²⁰⁷ SIMONNOT, D., CERÉ, J.-P., *op. cit.*

²⁰⁸ QUINQUIS, M., *op. cit.*

autant par une augmentation des incarcérations pour des courtes peines d'emprisonnement que par un accroissement de la durée de la peine.

En matière de détention provisoire, le constat est identique. Entre le premier janvier 2015 et le premier janvier 2020, le nombre de prévenus placés en détention provisoire a augmenté de 27,3% ²⁰⁹. L'Union syndicale des magistrats relevait en effet que la hausse du nombre de détenus s'explique par la hausse du nombre de placements en détention provisoire ²¹⁰. De surcroît, le recours accru aux procédures rapides de jugement telle que la comparution immédiate par les magistrats du parquet constitue également un exemple de cette sévérité. Une telle augmentation a été constatée par Mme. A., substitue du procureur de la République au tribunal judiciaire de Bobigny. Si ce constat est simplement empirique, il lui est arrivé à plusieurs reprises, lors de l'étude de ses dossiers, d'être surprise par la nature des peines prononcées antérieurement. En effet, elle a parfois remarqué que pour des infractions identiques, lorsqu'avant des peines d'amendes étaient prononcées, désormais c'est une peine d'emprisonnement qui est requise sans hésitations ²¹¹.

La sévérité de la répression s'explique également par une réticence des magistrats à recourir aux mesures alternatives à l'emprisonnement. Si le dispositif « Bloc-peine » introduit en 2019 a imposé une obligation d'aménagement de peine lorsque la durée de cette dernière est inférieure ou égale à six mois, cela a entraîné un effet de seuil et une « augmentation de la durée moyenne des courtes peines prononcées par les tribunaux correctionnels » ²¹². De manière presque provocatrice, il même est arrivé que certains magistrats prononcent une peine d'emprisonnement de six mois et un jour afin de ne pas recourir à de tels aménagements ²¹³. Il a également été constaté que les alternatives à la détention provisoire ou à l'incarcération ne mordaient non pas sur la détention mais sur la liberté. Le filet pénal et le suivi judiciaire de la population s'en trouve davantage élargi ²¹⁴.

Néanmoins, outre la pression subie par les magistrats de toute part, cette sévérité pourrait s'expliquer par d'autres facteurs. Tout d'abord, le dispositif d'aménagement est subordonné à une bonne conduite du détenu et son investissement à demander un travail ou effectuer des activités. Ces dispositions révèlent toutefois la mauvaise foi du législateur dans un contexte de

²⁰⁹ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 39

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Entretien Mme. A.

²¹² SAUVE, J.-M., *op. cit.* p. 60

²¹³ Entretien Mathieu QUINQUIS

²¹⁴ Entretien Dominique SIMONNOT ; ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 52

pénuries des activités proposées en détention causé par la surpopulation carcérale ²¹⁵. Ensuite, cette sévérité peut s'expliquer également par la « peur [pour le magistrat] de devoir publiquement assumer la responsabilité d'une récidive » ²¹⁶.

Finalement, la surpopulation carcérale est connue de tous les magistrats et reste « dans un coin de [leur] tête »²¹⁷, notamment pour les magistrats du parquet lorsqu'ils s'adressent au tribunal en requérant une peine d'emprisonnement. Néanmoins, lorsque les conditions de la détention provisoire sont réunies ou qu'une personne mérite d'aller en détention, les réquisitions sont prises dans le sens d'une mesure privative de liberté. La surpopulation carcérale ne serait ainsi pas réellement prise en compte aujourd'hui par la majorité des magistrats dans leurs décisions ²¹⁸. Si la surpopulation carcérale devenait une politique publique, il en serait différemment ²¹⁹.

Dès lors, les magistrats détiennent ainsi une part de responsabilité dans le problème systémique de surpopulation carcérale lorsqu'ils prononcent une peine d'incarcération ²²⁰. Dominique Simonnot regrette cette situation et estime que les magistrats devraient visiter davantage des maisons d'arrêts. Elle considère « qu'un être humain normal ne peut pas envoyer des gens en prison dans des conditions pareilles [...] Si les magistrats voyaient ce que nous on voit tous les mois dans plusieurs établissements, je pense qu'il y aurait un peu moins de gens en prison » ²²¹. Néanmoins, comme le relève à juste titre Mathieu Quinquis, visiter un établissement pénitentiaire et découvrir les conditions de détentions ne permet pas de réaliser pleinement l'ampleur de l'indignité qui est imposée aux détenus ²²². En outre, la formation dispensée à l'Ecole Nationale de la Magistrature d'une durée de trente et un mois comprend non seulement des stages en juridictions et en cabinet d'avocat, mais également un stage pénitentiaire en milieu fermé de deux semaines. Durant cette période, les auditeurs prennent le rôle d'un surveillant pénitentiaire et sont confrontés aux mêmes problématiques que l'administration pénitentiaire et notamment à celle de la surpopulation carcérale lorsque ce stage est effectué en MA ou QMA²²³. Pourtant, malgré cette immersion en milieu fermé, par leurs décisions, les magistrats contribuent à perpétuer une certaine culture de l'incarcération. Comme le soulignait le président

²¹⁵ QUINQUIS, M., *op. cit.*

²¹⁶ MOUHANNA, C. *op. cit.*

²¹⁷ Entretien Mme. A.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Entretien Dominique SIMONNOT ; Entretien Mathieu QUINQUIS ; Entretien Mme. A.

²²¹ Entretien Dominique SIMONNOT

²²² Entretien Mathieu QUINQUIS

²²³ Entretien Mme. A.

Emmanuel Macron « l'emprisonnement ne cesse d'augmenter parce qu'au fond, cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde »²²⁴.

En définitive, « la prison a longtemps été considérée comme un objet politique improbable. Les acteurs politiques ne s'en saisissaient que de manière indirecte et ne s'en préoccupaient qu'en contexte de crise, mutineries ou évasion, laissant sa gestion routinière à une communauté de politique publique technico-administrative structurée autour de l'administration pénitentiaire »²²⁵. Les réformes menées par les gouvernements successifs en matière carcérale obéissent souvent à une réponse immédiate à un fait social identifié afin de montrer l'action du gouvernement en place et son intérêt pour les questions pénitentiaires. Ces évolutions législatives sont souvent cantonnées uniquement à des lois pénitentiaires, là où le CGLPL appelle à une prise de recul pour mettre en œuvre une réelle politique publique²²⁶. Les problématiques carcérales et la volonté de réinsertion ne concernent en effet pas uniquement la Chancellerie. *A fortiori*, en parallèle ces interventions politiques « en matière pénitentiaire essentiellement discrète[s] »²²⁷ ne permettant pas de résorber la surpopulation carcérale, une répression sévère de la criminalité est mise en œuvre avec souvent pour seul référentiel la prison. Ainsi, devant l'impuissance de la politique à mettre fin à la situation honteuse²²⁸ de la surpopulation carcérale sévissant dans l'ensemble des MA et QMA, l'appel à l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale devient de plus en plus persistant.

²²⁴ MACRON, E., *op. cit.*

²²⁵ CHABBAL, J. (2016), *Changer la prison : Rôles et enjeux parlementaires*, Presses Universitaires de Rennes p. 17

²²⁶ CGLPL. (2023), Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales. *op. cit.*

²²⁷ CHABBAL, J. *op. cit.* p. 17

²²⁸ Entretien Dominique SIMONNOT

Partie 2 - L'appel conséquent de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale

Devant l'impossibilité des politiques pénales et pénitentiaires à résorber la surpopulation carcérale, la régulation carcérale s'impose progressivement comme une solution indispensable pour mettre fin à cette situation préoccupante (I). Si les acteurs qui défendent le mécanisme de régulation carcérale se font de plus en plus nombreux (II) et s'entendent sur le principe d'une régulation contraignante et à l'échelle nationale, les modalités précises de ce dispositif sont toutefois encore en discussion (III).

Chapitre 1 – L'avènement progressif du mécanisme de régulation carcérale

La réflexion sur la régulation carcérale a été engagée récemment, lors de l'arrivée au pouvoir exécutif de la gauche. Christiane Taubira, nommée garde des Sceaux, ministre de la Justice a initié une conférence de consensus sur la prévention de la récidive, favorisant un dialogue afin de réfléchir à des solutions pérennes pour prévenir la récidive. La régulation carcérale permettant de mettre fin à la surpopulation, s'est alors imposée progressivement dans les discours. (Section 1). La volonté émergente de mettre en place un mécanisme de régulation carcérale a été renforcée par l'introduction de dispositifs de régulation à l'échelle locale ou confinés dans le temps lors de la crise sanitaire (Section 2)

Section 1 - L'émergence récente de la régulation carcérale à l'aune de l'arrivée de la gauche au pouvoir

« La gauche est-elle laxiste ? La droite est-elle sécuritaire ? La gauche est-elle contre les prisons ? La droite est-elle pour le tout carcéral ? L'apparente simplicité et la pauvreté de notre débat public sur les questions de justice et de sécurité sont une duplicité facile pour les responsables politiques qui peuvent réciter leur credo. Ce simplisme empêche notre société de répondre efficacement aux transgressions » ²²⁹.

L'opposition idéologique entre une droite protectrice de la société et une gauche laxiste a souvent conditionné les réformes politiques en matière pénitentiaire ²³⁰. En outre, la question pénale est instrumentalisée lorsqu'elle est susceptible d'engendrer des gains pour les acteurs

²²⁹ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.* p. 34

²³⁰ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D. *op. cit.* p. 35

politiques, notamment à l'approche d'élections ²³¹. Dans le contexte d'une augmentation de la demande sécuritaire de la part des citoyens, les gouvernements ont souvent orienté leurs politiques vers un accroissement de la répression au détriment de la surpopulation carcérale qui sévissait - et sévit toujours - en MA et QMA. Ce clivage s'illustre encore aujourd'hui. La présentation de la mission d'information proposant l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale devant la commission des lois de l'Assemblée nationale en constitue un exemple. En effet, Jordan Guittou, député du Rassemblement National déclarait que « nous serons plus fort avec une justice qui condamne plus vite avec la certitude d'une peine sûre et certaine » ²³², tandis que Erwan Balanant, député Modem et Indépendants déclarait au contraire qu'il fallait sortir du paradigme selon lequel la peine de prison constitue un indicateur de la gravité des faits ²³³.

Sous la Cinquième République, le palais de l'Élysée a majoritairement accueilli des présidents issus de partis de droite. Cependant, à deux reprises ont été élus en cette qualité deux hommes politiques du Parti Socialiste. François Mitterrand a en effet cumulé deux mandats entre 1981 et 1995. L'arrivée de la gauche au pouvoir a, chaque fois, introduit un changement de paradigme en matière de politique pénitentiaire. Entre 1981 et 1984, Robert Badinter en sa qualité de garde des Sceaux, ministre de la Justice a fortement œuvré pour la condition des détenus. Il en faisait part en ces termes devant le Sénat en 2000 « C'est ainsi que j'ai permis les coups de téléphone à la famille. C'est ainsi que j'ai voulu supprimer [...] cette institution odieuse où les femmes voyaient leur mari, les maitresses leur amants, les pères leur enfant, séparés d'eux, tout le monde hurlant, les uns à côté des autres, à travers des hygiaphones, lesquels d'ailleurs marchaient mal, pendant qu'un gardien se promenait » ²³⁴.

François Hollande, ensuite, a été élu président de la République entre 2012 et 2017. Le soir de l'élection de ce dernier, le 6 mai 2012, Benoît Hamon déclarait en effet "C'est un très grand bonheur. Ça met fin à dix-sept ans de règne de la droite à l'Élysée, dix-sept ans de politique de droite [...], qui a accumulé les régressions sociales et démocratiques" ²³⁵. Le retour d'un gouvernement socialiste en 2012 a favorisé l'émergence des réflexions sur la régulation carcérale. Cette même année, Christiane Taubira est nommée à la tête de la Chancellerie par

²³¹ ENGUELEGUELE, S., *op. cit.* p. 203

²³² Commission des lois, *op. cit.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ DELARUE, J.-M., (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 23

²³⁵ LE MONDE avec AFP (2012), « “ Très grand bonheur ” au PS, à l'annonce de la victoire de François Hollande », Le Monde

Jean-Marc Airault puis par Manuel Valls. Cette dernière a fortement œuvré pour une meilleure prise en compte de la condition des détenus.

La conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée à l'initiative de Christiane Taubira en 2013, a permis d'engager une profonde réflexion sur le système carcéral français. L'organisation de cette dernière s'illustre par son originalité. Entre septembre 2012 et février 2013, un comité d'organisation présidé par Nicole Maestracci composé de vingt-cinq personnes, chercheurs, universitaires français et étrangers, élus locaux, représentants d'associations et professionnels judiciaires et pénitentiaires, ont procédé à des auditions et reçu de nombreuses contributions ²³⁶. Un jury de consensus composé d'une vingtaine de personnes et présidé par Françoise Tulkens se voyait ensuite remettre un fonds documentaire. Enfin, les 14 et 15 février 2013 s'est tenue ladite conférence devant un public de deux mille personnes au cours de laquelle de nouveaux experts étaient auditionnés. Attentive à la mise en place d'un dialogue constructif et d'une analyse collective de la récidive et des politiques pénales et pénitentiaires mises en œuvre jusqu'alors, Christiane Taubira se félicitera de cet événement. La conférence a en effet conduit à l'édition de douze recommandations telles que la suppression des peines planchers, l'empêchement de toute « sortie sèche » ou encore l'intensification des efforts en faveur de la réinsertion des récidivistes. Ce moment fort de la politique pénitentiaire du début du XXI^{ème} siècle a conduit à amorcer un changement de paradigme en présentant la prison comme une peine parmi d'autres et en insistant sur la prévention de la récidive, changement essentiel pour poser les fondements des réflexions sur l'introduction du mécanisme.

En parallèle de cette conférence de consensus, Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe ont présenté devant l'Assemblée nationale le 23 janvier 2013 un rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale. Ce rapport fait état précisément de la situation alarmante de la surpopulation ainsi que de ces conséquences unanimement dénoncées. Le rapport expose soixante-seize recommandations afin de remédier au problème structurel de la surpopulation, orientées en trois axes principaux : la généralisation de l'aménagement des peines dans le parcours d'exécution des peines, la construction et la rénovation d'établissements pénitentiaires ainsi que la rénovation des modalités de suivi des personnes placées sous mains de justice ²³⁷. Conscient que certaines de ces mesures sont déjà mises en œuvre en droit positif

²³⁶ LAZERGES, C., *op. cit.*

²³⁷ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.*

et que leur développement pourrait se révéler à court terme insuffisant pour résorber la surpopulation carcérale, Dominique Raimbourg propose en ultime recours d'introduire un dispositif de *numerus clausus* pour résorber la surpopulation carcérale et prévenir sa réapparition. Ce dispositif n'est pas étranger au droit français puisqu'il s'applique déjà au sein des établissements pour peine, ce qui entraîne corrélativement un engorgement des MA et QMA lorsque ces infrastructures accueillent les détenus au maximum de leur capacité ²³⁸.

Toutefois, le dispositif de *numerus clausus* a fait l'objet d'une réticence de la part de nombreux acteurs. En effet, le caractère automatique de ce dernier accordant la sortie du détenu le plus proche de sa date de la fin de sa peine, sous la forme d'un aménagement de peine ou de crédit de réduction de peine, était fortement contesté. De même, l'introduction d'un *numerus clausus* pour les MA et QMA était fortement critiquée puisqu'elle aurait conduit à une violation du principe d'égalité entre les détenus en fonction de leur lieu d'incarcération, selon que ce dernier accueille des détenus au-delà de sa capacité maximale ou non. Dominique Raimbourg réfutait cependant ces réprobations en exposant que la situation actuelle est déjà vectrice d'inégalité puisque « les conditions de détention varient sensiblement d'une maison d'arrêt à une autre, en fonction notamment de la surpopulation et de l'état général de l'établissement » ²³⁹. Le *numerus clausus* contribuerait à l'inverse à rétablir une forme d'égalité entre les détenus ²⁴⁰.

Si l'idée d'un *numerus clausus* n'a pas été retenue, elle a toutefois permis d'engager une réflexion plus globale sur la régulation carcérale. L'idée d'un mécanisme de régulation carcérale apparaît dans la presse à partir de 2015 et est portée par le CGLPL, sous le mandat d'Adeline Hazan, qui propose « non pas un *numerus clausus*, mais un système, fort proche, “de régulation carcérale” » ²⁴¹. Le mécanisme de régulation carcérale introduit en effet, à la différence du *numerus clausus*, une analyse individuelle de chaque situation par le JAP et l'administration pénitentiaire dès lors qu'un seuil d'alerte est déclenché, dérogeant à l'automatisme critiqué du *numerus clausus*.

La volonté d'introduire un tel dispositif a été renforcée deux années plus tard à l'aune du rapport de Jean-Jacques Urvoas sur l'encellulement individuel déposé en 2014 à l'Assemblée nationale ²⁴². Après une réflexion engagée par Alexis de Tocqueville et Gustave de Beaumont au XIX^{ème}

²³⁸ *Ibid.* p. 42

²³⁹ *Ibid.* p. 33

²⁴⁰ *Ibid.* p. 43

²⁴¹ LE MONDE (2015), « Le respect des droits des malades mentaux, désormais une “ priorité ” », in Europresse

²⁴² URVOAS, J.-J. (2014), Rapport sur l'encellulement individuel, Rapport d'information n°2388, Quatorzième législature

siècle sur le régime applicable aux détenus, entre l'isolement ou la vie collective, le choix s'est finalement porté vers un encellulement individuel ²⁴³. Introduit par la loi du 8 février 1875 par le législateur, l'encellulement individuel fait l'objet d'un moratoire constant depuis. Les propositions de *numerus clausus* ainsi que l'incitation à conclure des protocoles locaux entre juridictions et administration pénitentiaire afin de résorber la surpopulation sont également évoquées dans ce rapport, mettant en lumière l'émergence de la régulation.

En définitive, le mécanisme de régulation carcérale trouve ainsi son origine dans la recommandation portée par Dominique Raimbourg, en parallèle de la Conférence de consensus, d'introduire un *numerus clausus* dans les MA et QMA afin de ne pas dépasser la capacité opérationnelle de ces établissements. Ce dispositif primitif ne faisant intervenir aucun acteur de la chaîne pénale dans sa mise en œuvre a toutefois posé les prémices d'une réflexion vers un mécanisme de régulation carcérale plus affiné, prenant réellement en compte la situation de chaque détenu. L'avènement progressif du souhait d'introduire un mécanisme de régulation carcérale contraignant a été renforcé par l'introduction déterminante de mécanismes de régulation carcérale dans la chaîne pénale, initié soit à l'échelle locale par certains acteurs, soit à l'échelle nationale, mais circonscrit dans une période temporelle limitée à la crise sanitaire.

Section 2 - L'introduction déterminante de mécanismes de régulation carcérale

Le mécanisme de régulation carcérale fait davantage l'objet d'un consensus auprès des acteurs de la chaîne pénale depuis l'introduction de mécanismes locaux de régulation bien qu'ils soient insuffisants à résorber la surpopulation carcérale (I). Le mécanisme de régulation carcérale introduit à l'échelle nationale lors de la crise sanitaire, a été également déterminant pour favoriser l'approbation de ce dispositif (II).

I) L'introduction insuffisante de mécanismes locaux de régulation

« Sur le surencombrement, j'ai des seuils. Quand on y arrive, j'appelle le procureur et je dis “ stop”. [...] Avant, quand j'étais dans mes précédents postes, si j'appelais pour dire “ On est plein”, on me répondait “dommage”. Aujourd'hui, je n'ai plus cette réponse » ²⁴⁴. Interrogé par Christian Mouhanna, chercheur au centre de recherches sociologiques sur le droit et les

²⁴³ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, op. cit. p. 49 et s.

²⁴⁴ MOUHANNA, C., op. cit.

institutions pénales (CESDIP), un directeur d'une maison d'arrêt reconnaissait une évolution des liens entre les juridictions et l'administration pénitentiaire. En effet, ces derniers constituent chacun un des maillons de la chaîne pénale. Si auparavant les acteurs de cette chaîne constataient un véritable mur construit au fil des années, celui-ci tend à « voler en éclat » devant la situation de surpeuplement des MA et QMA ²⁴⁵. Afin de répondre à cette conjoncture intolérable, des initiatives locales de régulation carcérale ont été mises en œuvre dans différentes juridictions en lien avec l'administration pénitentiaire. Ces mécanismes peuvent prendre diverses formes.

Dans plusieurs MA et QMA, une politique proactive d'aménagement de peines a été mise en place en ce sens et observée par le CGLPL à l'occasion de ses différents rapports de visite. A Coutances et à Reims, la politique d'aménagement de peines prenait en compte divers facteurs tels que la difficulté des conditions d'emplois ou encore les conditions de détention. Alors que la moyenne nationale d'aménagement de peine s'élevait à 20,1%, à la même époque ce taux s'élevait à 58,3% pour la maison d'arrêt de Coutance et à 50% pour la maison d'arrêt de Reims ²⁴⁶.

Le tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence a instauré en 2018 un comité de pilotage afin de mettre en place des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale. Ce comité permettait d'évaluer chaque mois les dossiers des détenus arrivant à la fin de leur peine, afin d'envisager si ces dernières pouvaient faire l'objet d'un aménagement. Ce comité s'est toutefois heurté à des difficultés pratiques puisque le délai d'un mois retenu était trop court pour permettre d'aménager suffisamment de peines et ainsi, résorber la surpopulation. De plus, l'examen des situations pénales des détenus a conduit à la mise à exécution de certaines peines qui n'avaient pas été exécutées jusqu'alors, contribuant d'autant plus à aggraver la surpopulation carcérale ²⁴⁷.

Un tel mécanisme de régulation carcérale a également été mis en œuvre à Grenoble pour la maison d'arrêt de Grenoble-Varce. En outre, cette initiative locale s'est inscrite dans le contexte de la désignation par la Chancellerie, du tribunal judiciaire de Grenoble comme l'un des sites pilotes pour développer les aménagements de peine *ab initio*, dans le cadre de la loi de

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, *op. cit.* p. 43 et s.

²⁴⁷ *Ibid.* p. 43

programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019 ²⁴⁸. Un dialogue a été instauré entre la juridiction et la maison d'arrêt avec notamment la conclusion d'une « note d'orientation générale signée en octobre 2020 par le procureur de la République, la présidente du tribunal judiciaire, les directeurs du centre pénitentiaire et [par le] service pénitentiaire d'insertion et de probation » ²⁴⁹. Cette note rappelait les mécanismes qui participent à une politique de régulation des flux entrants et sortants. L'ARSE, comme dispositif alternatif à la détention provisoire, était promue, de même que les aménagements de peines *ab initio* ou non. Le mandat de dépôt différé, entré en vigueur en mars 2020, constituait également un élément central de ce dispositif puisqu'il permet au procureur de la République de différer l'exécution de la peine d'incarcération dans le temps ²⁵⁰. Surtout, différents dispositifs ont été introduits par cette note afin de permettre aux magistrats de « disposer d'éléments suffisants sur la personnalité [des détenus] et des éléments précis relatifs à [leur] insertion sociale et professionnelle » ²⁵¹. Les acteurs de la chaîne pénale de Grenoble ont ainsi été encouragés à requérir davantage d'enquêtes sociales rapides. De plus, une communication hebdomadaire du taux d'occupation de la maison d'arrêt aux magistrats a été prévue, de même que la communication bimensuelle par le greffe de la liste des détenus dont le reliquat de peine était inférieur à six mois.

A Marseille, un mécanisme de régulation local a également été mis en œuvre au centre pénitentiaire des Baumettes. Ce dispositif comprenait, comme à Grenoble, un système de détection par les SPIP des détenus susceptibles de faire l'objet d'un aménagement de peine pour les dernières semaines d'exécution de leur peine d'emprisonnement délictuelle initialement prononcée. Il consistait également en la mise en œuvre d'un seuil d'alerte lorsque le taux d'occupation du quartier pour homme de la maison d'arrêt atteignait 180% ²⁵².

Si ces initiatives locales sont bienvenues, elles demeurent toutefois insuffisantes pour endiguer la surpopulation carcérale. En effet, les dispositifs de repérage des détenus dont le reliquat de peine est inférieur à six mois d'emprisonnement, conduisent à une augmentation de la charge de travail des greffes, pourtant déjà en sous-effectif dans un contexte de crise de la justice. Il apparaît également qu'après examen des situations pénales des détenus, il arrive peu souvent que l'un d'entre eux présente une personnalité et des garanties suffisantes pouvant conduire le

²⁴⁸ BASTARD, J. (2023). « La réduction de la population carcérale comme enjeu de politique criminelle l'expérience grenobloise de “ régulation carcérale ” ». Archives de politique criminelle, 45, 169-180.

²⁴⁹ MISSOFFE, P. (2022), « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », OIP

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ BASTARD, J., *op. cit.*

²⁵² MISSOFFE, P., *op. cit.*

juge à prononcer un aménagement de peine. A Grenoble, même lorsque ce dispositif portait ses fruits en ramenant le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Grenoble-Varces à un taux inférieur aux autres établissements de la même DISP, des procédures de désencombrement étaient mises en œuvre. Cela permet en effet de transférer une personne détenue dans une maison d'arrêt suroccupée vers une maison d'arrêt de la même DISP connaissant un taux d'occupation moins élevé ²⁵³. La maison d'arrêt de Grenoble-Varces connaissait ainsi systématiquement un taux d'occupation très élevé.

A fortiori, ces mécanismes sont également souvent portés par des acteurs très engagés, tels que Jeanne Bastard, vice-procureure au tribunal judiciaire de Grenoble. Néanmoins, le métier de magistrat impliquant une mobilité géographique régulière, la mise en place d'un tel dispositif dénué de tout caractère contraignant, sous l'impulsion d'un acteur en particulier, est remise en cause lorsque ce dernier change de juridiction. La conférence Nationale des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux, relevait à ce titre qu'« aucune obligation de régulation carcérale non prévue légalement ne peut être imposée aux magistrats, eu égard au respect des principes de l'indépendance juridictionnelle des magistrats du siège et de la déclinaison opérationnelle de la politique pénale par les procureurs généraux au niveau régional » ²⁵⁴.

Ainsi, ces mécanismes locaux de régulation n'ont pas constitué une réponse satisfaisante à la surpopulation carcérale sévissant dans les MA et QMA. Toutefois, leur multiplication au sein des ressorts des différentes juridictions a quand même permis d'introduire un « changement de culture chez les acteurs locaux » ²⁵⁵. Le dialogue entre l'administration pénitentiaire et les juridictions s'en trouve renforcé. Le terme de régulation lui-même, qui était auparavant peu connu et accepté ne constitue désormais plus un « gros mot » ²⁵⁶.

Néanmoins, le développement des initiatives locales de régulation carcérale n'a pas été le seul facteur de contribution à ce changement de culture au sein des juridictions et des DISP. La crise du covid au cours de laquelle un réel mécanisme de régulation carcéral contraignant à échelle nationale a été mis en œuvre, a constitué un moment clé de l'approbation du mécanisme ²⁵⁷.

²⁵³ CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, *op. cit.* p. 32

²⁵⁴ MISSOFFE, P., *op. cit.*

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Entretien Dominique SIMONNOT

²⁵⁷ BASTARD, J., *op. cit.*

II) L'introduction décisive d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant lors de la crise sanitaire

Lors d'un discours sans précédent prononcé le 16 mars 2020, le président Emmanuel Macron annonçait devant l'ensemble des Français le premier confinement pour faire face à la pandémie de covid-19. Empruntant au champ lexical de la guerre, il invitait avec force les citoyens à respecter les gestes barrières et les distanciations sociales pour limiter la propagation du virus. De telles mesures résonnaient avec amertume chez les professionnels de l'administration pénitentiaire, confrontés à une situation de surpopulation au sein des maisons d'arrêts françaises. Comment respecter de telles mesures alors que les détenus résident dans des cellules de neuf mètres carrés pour trois personnes et sont confinés dans des maisons d'arrêts dont le taux d'occupation dépasse constamment le seuil des 100% ?

Le lendemain de l'allocution présidentielle, Adeline Hazan alors Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, incitait le gouvernement, dans un communiqué, à prendre des mesures d'urgence. Elle relevait en effet que la situation de surpopulation des maisons d'arrêts ne permettait pas de garantir la sécurité des détenus qui exécutaient des courtes peines d'emprisonnement. Elle recommandait donc à l'exécutif de prendre des mesures permettant aux maisons d'arrêt d'accueillir des détenus dans les simples limites de leurs capacités.²⁵⁸

Rapidement, pour faire face à la pandémie de covid-19, le gouvernement a pris une ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 d'état d'urgence sanitaire²⁵⁹. Cette ordonnance a institué pour la première fois en France à l'échelle nationale, un mécanisme de régulation carcérale contraignant²⁶⁰. En effet, ce dispositif exceptionnel prévoyait plusieurs mécanismes de libérations anticipées, des remises de peines exceptionnelles et des remises de peines supplémentaires²⁶¹. De surcroît, le procureur de la République était également autorisé à faire « exécuter les deux derniers mois d'une peine de prisons inférieure à cinq ans, sous forme d'assignation au domicile »²⁶².

²⁵⁸ CGLPL. (2020), Situation sanitaire des prisons et des centres de rétention administrative : le CGLPL demande la prise de mesures immédiates et concrètes pour la protection des personnes privées de liberté, Communiqué de presse

²⁵⁹ Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

²⁶⁰ BASTARD, J., *op. cit.*

²⁶¹ JACQUIN, J.-J. (2020), « Coronavirus : les prisons se vident partiellement pour protéger les détenus », *Le Monde*

²⁶² JACQUIN, J.-J., *op. cit.*

Ce mécanisme de régulation carcérale contraignant s'est avéré extrêmement efficace. En effet, la densité carcérale au sein des maisons d'arrêt est passé de 140% à 111% entre le 16 mars et le 5 mai 2020 ²⁶³. De même, « la prison de la Santé, à Paris comptait [le] vendredi 27 mars 780 détenus, contre près d'un millier à la veille de l'épidémie » ²⁶⁴. Le nombre de prévenu a également fortement diminué en passant de 20 568 le 18 mars 2020 à 17 234 le 5 mai de cette même année ²⁶⁵. Cette période a permis une mobilisation sans précédent du législateur, de l'administration pénitentiaire et des juridictions, au service d'une diminution de la surpopulation.

Cette « baisse historique de la population carcérale » ²⁶⁶ lors de la pandémie du covid-19 a permis de montrer qu'en matière de surpopulation, il n'y a aucune fatalité dès lors que les acteurs s'engagent avec courage dans un tel processus. Pourtant, Éric Dupont-Moretti actuel garde des Sceaux, ministre de la Justice est opposé à la mise en œuvre d'un tel mécanisme et estime que la crise sanitaire ne constitue pas un bon exemple. Les mesures prises s'inscrivaient dans un contexte particulier de mise à l'arrêt complet du pays et de confinement des populations, impliquant *de facto* une diminution de la délinquance et de l'activité judiciaire. Cette expérience ne permettrait ainsi en aucun cas de créer une règle générale de régulation carcérale ²⁶⁷.

Malgré l'opposition de l'exécutif en la matière, de nombreux acteurs plébiscitent la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant à l'échelle nationale, indépendamment d'un contexte de crise sanitaire. En effet, Mathieu Quinquis relève que lors de cette période, l'ordre public n'a pas été mis en péril malgré une remise en liberté de nombreux détenus ²⁶⁸. Il relevait également qu'après le confinement, « aucune demande sociale de réincarcération » ²⁶⁹ n'a été observée au sein de la société. Un constat identique est également soulevé par le CGLPL ²⁷⁰.

²⁶³ KENSEY, A., JEAN, J.-P. (2020), « Une diminution volontariste de la surpopulation carcérale », *Dalloz AJ Pénal* 2020, p. 258

²⁶⁴ JACQUIN, J.-J., *op. cit.*

²⁶⁵ KENSEY, A., JEAN, J.-P., *op. cit.*

²⁶⁶ Ministère de la justice (2021), *L'administration pénitentiaire au défi de la crise de Covid-19*, Actes des journées d'études internationales de la DAP des 9 et 10 décembre 2021, Collection Travaux & Documents – n°91

²⁶⁷ DUPONT-MORETTI, E. (2023), *Observation et avis du garde des Sceaux, ministre de la Justice sur l'avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales*

²⁶⁸ Entretien Mathieu QUINQUIS

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ Entretien Dominique SIMONNOT

Ce mécanisme de régulation carcérale contraignant instauré lors de la crise sanitaire, a été mené en parallèle d'une politique volontariste de régulation locale dans certains tribunaux. Ensemble, ils ont contribué fortement à l'approbation d'un tel dispositif en induisant une évolution de la culture professionnelle qui régnait jusqu'alors. Les réflexions autour de l'introduction du mécanisme de régulation carcérale ont également été intensifiées à l'aune des nombreux acteurs qui sont en faveur de ce dispositif. En effet, les expériences locales de régulation ont introduit une forme d'inégalité devant la loi des détenus en fonction de leur lieu d'incarcération. Un procureur de la République expliquait en effet à Christian Mouhanna qu'« une même personne, pour les mêmes faits, un jour on la met en détention, un autre jour, elle passe en aménagement *ab initio* car il n'y a plus de place en maison d'arrêt »²⁷¹. Comme l'expliquait le philosophe américain John Rawls en 1987, « tous argumentent alors en faveur d'un encadrement des pratiques qui conviendrait mieux à l'idéal d'égalité devant la loi »²⁷².

Chapitre 2 - Une pluralité d'acteurs au soutien de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant

Faute de caractère contraignant, les initiatives volontaristes d'introduction de mécanisme de régulation carcérale n'ont pas permis de résorber efficacement la surpopulation carcérale. Ainsi, de nombreux acteurs interviennent au soutien de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant. (Section 1). Ils empruntent parfois des stratégies de défense variées afin d'obtenir l'adhésion des pouvoirs publics envers ce dispositif (Section 2).

Section 1 - Le panorama étendu des acteurs en faveur du mécanisme

« La prison n'est pas seulement le lieu de l'enfermement. Elle est l'endroit où l'on concentre les auteurs de crimes et délits. Elle est donc simultanément, pour une opinion très certainement majoritaire, l'instrument et l'expression constante d'un tri : celui qui s'opère entre “ honnêtes gens ” et malfaiteurs »²⁷³. Une dichotomie s'opère ainsi au sein de la population entre les citoyens n'ayant commis aucun trouble à l'ordre public et les détenus. Cette césure a conduit à une forme de désintéressement autour de la prison et de ses enjeux. Comme le soulignaient Philippe Artières et Pierre Lascoume, « les personnes les plus concernées (détenus et familles) sont peu organisées et inaudibles, les élites comme la société civile les ignorent, bref aucune

²⁷¹ MOUHANNA, C. *op. cit.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ DELARUE, J.-M., (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 20

pression significative ne s'exerce sur les décideurs politiques pour qu'ils se saisissent des questions posées par l'usage constant de cet instrument répressif»²⁷⁴. En effet, l'administration pénitentiaire ne reconnaît pas aux détenus un droit d'expression collective, estimant que « cela met en jeu la sécurité et le bon ordre dans les établissements »²⁷⁵. Si le constat des conditions de détention est lamentable, « l'absence de mobilisation élargie est frappante »²⁷⁶. Les scandales restent souvent concentrés au sein des enceintes officielles. Néanmoins, cette indifférence pour la cause des détenus semble s'estomper peu à peu. Les personnes condamnées et incarcérées tendent de plus en plus à voir leurs droits reconnus et défendus.

Cette évolution est marquée notamment par un mouvement de fondamentalisation du droit, impulsé par les instances supranationales et théorisé par la doctrine. Dans le cadre de sa mission de défense des droits de l'Homme et de la démocratie, le Conseil de l'Europe, créé par le traité de Londres du 5 mai 1949, édicte pour la première fois en 1973 des Règles pénitentiaires européennes. Elles seront ensuite révisées en 1987 puis en 2006. Ces recommandations constituent l'essentiel de l'activité règlementaire du Conseil de l'Europe en la matière et traitent notamment des conditions de détention. Si elles ne sont pas dotées de valeur contraignante, la CEDH en fait toutefois souvent référence dans ses arrêts²⁷⁷. En outre, la CEDH a condamné à plusieurs reprises la France en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv. EDH) prohibant la torture et les traitements inhumains et dégradants. L'arrêt quasi-pilote J.M.B. contre France rendu par la Cour de Strasbourg le 30 janvier 2020, a relevé explicitement le caractère structurel de la surpopulation carcérale en France et invitait le gouvernement à mettre en œuvre un plan d'action pour y remédier²⁷⁸. Le 18 avril dernier, la France a de nouveau été condamnée par la CEDH pour violation de ce même article en raison des conditions de détention indignes imposées aux détenus²⁷⁹. Toutefois, cette violation était constatée en dehors d'un contexte de surpopulation carcérale. Outre la CEDH, le contentieux des Libertés fondamentales s'exerce également en droit national devant le Conseil constitutionnel, le juge judiciaire et le juge administratif. Ce dernier a fait évoluer son rôle afin

²⁷⁴ ARTIERES, P., LASCOUMES, P., *op. cit.* p. 26

²⁷⁵ OIP. (2023), Liberté d'expression, de réunion, d'association, OIP

²⁷⁶ ARTIERES, P., LASCOUMES, P., *Op. cit.* p. 40 et s.

²⁷⁷ CERE, J.-P. (2019), « Prison : normes européennes – prison et règles pénitentiaires », Répertoire du droit européen, Dalloz. v. par exemple CEDH 7 déc. 2010, Jakobski c/ Pologne, req. no 18429/06

²⁷⁸ Etat français, (2024), Communication de la France concernant le groupe d'affaires J.M.B et autres c. France, *op. cit.*

²⁷⁹ LE MONDE avec AFP. (2024), « La CEDH condamne la France pour les conditions de détention pendant le blocage de la prison de Condé-sur-Sarthe », Le Monde

de devenir davantage protecteur des droits fondamentaux. L'introduction du référé liberté par la loi du 30 juin 2000²⁸⁰ a permis d'approfondir le contrôle de l'administration pénitentiaire et la protection des conditions de détention. Il en est de même pour le recours préventif pour conditions indignes de détention introduit par la loi du 8 avril 2021²⁸¹ même si les avocats ne s'en saisissent pas encore suffisamment.

Ce mouvement de fondamentalisation des droits a permis d'attirer davantage l'attention sur les conditions de détention des détenus, la surpopulation carcérale et par la même occasion le mécanisme de régulation carcérale. Tous les acteurs participant à la lutte pour le respect des conditions de détention ne sont pas forcément défenseurs de l'introduction du mécanisme de régulation carcérale. Néanmoins, depuis 2013 et l'émergence du mécanisme, le panorama des acteurs en faveur d'un tel dispositif s'accroît, à mesure que ce dernier ne représente plus « un gros mot »²⁸². L'appel à instaurer ce dispositif se fait plus pressant au sein des acteurs de la chaîne pénale.

Tout d'abord, le mécanisme de régulation carcérale tend davantage à être défendu par l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire²⁸³. « Les conditions de détention constituent les conditions de travail des personnels pénitentiaires »²⁸⁴, il leur est donc nécessaire de militer en faveur de l'amélioration de ces dernières. A ce jour, l'ensemble des syndicats pénitentiaires se positionne en faveur de la régulation carcérale, à l'exception de l'UFAP-UNSa Justice²⁸⁵.

Ensuite, au sein de la magistrature, les syndicats y sont également favorables. Le syndicat de la magistrature appelle à un mécanisme contraignant de régulation carcérale. L'union syndicale des magistrats défend aussi ce processus en prônant surtout la mise en place d'un seuil de criticité pour chaque établissement. De surcroît, des associations de magistrats telles que l'Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP), se montrent favorables à l'introduction de ce dispositif. Ces syndicats et associations alertent toutefois sur la nécessité de garantir la protection de la liberté de décision du juge²⁸⁶.

²⁸⁰ Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

²⁸¹ Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

²⁸² Entretien Dominique SIMONNOT

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Association du Master 1 Droit public général, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2024), Le respect des droits fondamentaux en prison, Le rôle des organes de contrôle, *op. cit.*

²⁸⁵ ABADIE, C., FAUCILLON, E. *op. cit.* p. 65

²⁸⁶ *Ibid.* p. 65

Enfin, l'introduction de ce dispositif est défendue par de nombreux avocats. Le Conseil National des Barreaux (CNB) s'est positionné en faveur du mécanisme notamment lors d'un colloque organisé en 2022. Le Barreau de Paris considère également que « la régulation carcérale est aujourd'hui inévitable et qu'il faut un système obligatoire »²⁸⁷.

Cet appel fervent de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale a conduit le mécanisme de régulation carcérale à être envisagé sérieusement au sein du rapport des Etats généraux de la Justice présidé par Jean-Marc Sauvé en 2022. Ce rapport propose l'introduction d'un mécanisme de régulation reposant sur l'établissement d'un seuil de criticité par infrastructure. Lorsque ce dernier serait atteint, les acteurs de la chaîne pénale se retrouveraient afin de prendre des mesures de régulation, sans préciser toutefois les modalités de ces réunions²⁸⁸.

Cet accord d'une grande partie de la chaîne pénale sur la nécessité de mettre en œuvre une régulation contraignante est également partagé par de nombreuses associations défenderesses des droits de l'Homme. L'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) a publié un communiqué le 12 octobre 2023 intitulé « Surpopulation carcérale : seul contre tous, le gouvernement s'oppose à une solution d'urgence », incitant les pouvoirs publics à réfléchir à la mise en œuvre d'un tel dispositif. Ce communiqué a été signé par une trentaine d'associations, de syndicats professionnels et de fédérations. On compte parmi ceux-ci Emmaüs France, la Fédération des associations de réflexion action prison et justice (FARAPEJ), la Cimade, la ligue des droits de l'Homme, le CGLPL ou encore l'OIP.

A fortiori, la défense du mécanisme de régulation carcérale touche également davantage les parlementaires. En janvier 2000, Véronique Vasseur alors médecin-chef à la prison de la Santé décrivait dans un cahier de bord publié par la suite, l'état alarmant des conditions de détention de cet établissement. Cette publication déclenche une réelle crise pénitentiaire au cours de laquelle les médias ont relayé davantage les conditions de détention²⁸⁹. Devant l'ampleur du phénomène, le législateur a accordé aux parlementaires, par la loi du 15 juin 2000, le droit de visiter à tout moment les établissements pénitentiaires. Les députés et sénateurs découvraient alors avec consternation, l'état des prisons françaises et des conditions de détention à l'occasion d'une commission d'enquête parlementaire. Le 29 juin 2000 est enregistré au Sénat le rapport « Prison : une humiliation pour la République »²⁹⁰. Cette même année, la commission Canivet

²⁸⁷ *Ibid.* p. 65

²⁸⁸ SAUVE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 205

²⁸⁹ ARTIERES, P., LASCOURMES, P. *op. cit.* p. 36

²⁹⁰ CABANEL, P., HYEST, J.-J., *op. cit.*

réfléchissait sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. Les parlementaires sont depuis, plus attentifs aux conditions de détention et à la lutte contre la surpopulation. La défense du mécanisme de régulation carcérale intervient dans un second temps. Elle est initialement portée par Dominique Raimbourg qui proposa en 2013 l'introduction d'un *numerus clausus* dans les MA et QMA. Plus récemment, en 2023, Caroline Abadie et Elsa Faucillon ont déposé à l'Assemblée nationale un rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale. Devant la commission des lois, elles défendaient avec ferveur, l'introduction de ce mécanisme présenté comme une solution indispensable devant l'urgence de la situation. Plusieurs propositions de lois ont également été déposées en 2022 et 2023 par des sénateurs et des députés afin d'introduire un tel mécanisme, sans toutefois emporter l'adhésion du législateur.

Surtout, la défense du mécanisme de régulation carcérale a évolué grâce aux différents organes de contrôle des prisons, dont le défenseur des droits et le CGLPL. A la suite de la crise pénitentiaire de l'année 2000, une réflexion a été engagée sur la nécessité d'introduire de tels organes afin de s'aligner sur les autres pays européens et sous l'impulsion des organes supranationaux tels que le CPT et l'Organisation des Nations unies ²⁹¹. Si la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), organe consultatif chargé « d'assister le gouvernement en matière de droit de l'Homme »²⁹² était déjà un organe de contrôle qui avait été introduit par le législateur en 1984 ²⁹³, celle-ci ne traitait pas suffisamment des questions pénitentiaires. Ainsi, par une loi du 30 octobre 2007, le législateur a créé le CGLPL et lui a conféré la qualité d'AAI. Ce dernier peut visiter tous les lieux où les personnes sont privées de liberté et notamment les MA et QMA et en rendre compte dans des rapports. Le CGLPL s'illustre comme l'un des principal défenseur de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale et ce, dès 2015. Le défenseur des droits, AAI créée par le législateur en 2011 et inscrite à l'article 71-1 de la Constitution défend également le mécanisme de régulation carcérale dans le cadre de sa mission de défense des personnes dont les droits ne sont pas respectés ²⁹⁴.

Néanmoins, « moins que le nombre d'acteur, c'est l'intensité de la controverse, son caractère “ bruyant ” et la forme des coalitions autour des problèmes, qui caractérisent la construction des

²⁹¹ HERZOG-EVANS, M. *op. cit.*, p. 232 et s.

²⁹² *Ibid.* p. 207

²⁹³ *Ibid.* p. 207 et s.

²⁹⁴ Association des étudiants du Master 2 Justice et droit du procès, Université Paris-Panthéon-Assas (2024), Rendez-vous du processualiste avec Claire Hédon, Défenseure des droits

enjeux d'une justice criminelle »²⁹⁵. Si l'introduction du mécanisme de régulation carcérale fait consensus après de nombreux syndicats, associations, fédérations ou organes de contrôle, le législateur ne s'est toujours pas saisi de ce dispositif. Dès lors, les acteurs recourent à diverses stratégies afin d'accroître l'approbation du mécanisme auprès de l'exécutif et du législateur.

Section 2 - Des stratégies diverses de défense du mécanisme de régulation carcérale

Confrontés à une culture de l'incarcération enrayant les réflexions autour du mécanisme de régulation carcérale, les acteurs en faveur de ce dernier militent pour son approbation. Tous s'accordent à dire, notamment depuis la crise sanitaire, que la surpopulation carcérale ne constitue pas une fatalité mais la résorption de celle-ci exige un certain courage du gouvernement. Dominique Simonnot ne cesse de répéter que « gouverner, c'est avoir du courage »²⁹⁶. De même, Elsa Faucillon et Caroline Abadie estiment qu'« il apparaît aujourd'hui nécessaire et urgent d'agir dans cette voie, avec méthode et courage »²⁹⁷.

Il existe aujourd'hui un réel « tissu associatif sur les prisons dans différents réseaux et différents collectifs »²⁹⁸. Ces derniers constituent des espaces d'échanges entre associations qui ont l'habitude de travailler ensemble en considérant qu'il est pertinent de se concerter et d'échanger ». La question de la régulation carcérale spécifiquement, a été portée devant un champ associatif qui a été ouvert en intégrant plus d'organisations professionnelles de l'administration pénitentiaire et de magistrats²⁹⁹. Le CGLPL participe lui-même à l'organisation de ces espaces et dispose notamment d'un groupe de travail qui se réunit afin de réfléchir à ces questions³⁰⁰. Les acteurs multiplient ainsi les colloques, conférences et autres réunions afin de réfléchir collectivement à ce mécanisme et promouvoir son approbation. Le CNB organisait à ce titre le 1^{er} décembre 2022 un colloque intitulé « En finir avec la surpopulation carcérale » dans lequel intervenaient Mathieu Quinquis, Dominique Simonnot, Laurent Ridet ou encore Remi Heitz. Dominique Simonnot explique en effet qu'il est important d'aller « partout, chez les psychiatres, chez les magistrats administratifs et judiciaires, chez les avocats, à la pénitentiaire, dans les colloques citoyens d'associations très diverses pour porter

²⁹⁵ ENGUELEGUELE, S., *op. cit.* p. 210

²⁹⁶ Entretien Dominique SIMONNOT

²⁹⁷ MONNERY, B., *op. cit.*

²⁹⁸ Entretien Mathieu QUINQUIS

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Entretien Dominique SIMONNOT ; Entretien Mathieu QUINQUIS

cette parole »³⁰¹. Peu importe que celle-ci soit portée devant dix ou deux-cents personnes, il est important pour ces acteurs d'échanger sur les solutions permettant de remédier à la surpopulation carcérale et notamment sur le mécanisme de régulation carcérale, afin que cet appel ne demeure vain.

Ces moments d'échanges constituent également une occasion pour les acteurs de comparer la situation carcérale française avec celle des autres pays qui ne sont pas confrontés à de tels enjeux. La Cour des comptes relevait en effet en 2023 que « la France figure parmi les dix pays européens où la population incarcérée progresse »³⁰². Certains pays utilisent des dispositifs intéressants pour limiter leur population carcérale. Le CGLPL rappelle souvent l'exemple de l'Allemagne qui dispose de 20 000 détenus de moins que la France alors qu'ils sont 83,8 millions, contre 68 millions en France³⁰³. Ce pays pourtant limitrophe à la France, recourt à une politique inverse d'exclusion des peines très courtes. L'Allemagne milite également beaucoup pour les peines hors les murs³⁰⁴. De même, la Norvège a instauré un dispositif de listes d'attente afin de réguler les entrées en détention. De plus, lors du colloque organisé au CNB, il était relevé que le Brésil expérimentait un dispositif de connaissance en temps réel du nombre de places disponibles en détention, dont les retours étaient à ce jour positifs³⁰⁵. Ce dispositif n'est pas étranger à la volonté d'introduire, au sein du mécanisme, une communication hebdomadaire du taux d'occupation des MA et QMA aux juridictions par l'administration pénitentiaire.

Les associations, et parfois même les partis politiques, recourent également aux communiqués de presse afin de porter cette parole, à l'image du Groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste (CRCE-K) qui multiplie ces derniers afin d'enjoindre le gouvernement à mettre en œuvre une réelle décélération carcérale³⁰⁶.

S'il existe une connivence entre les acteurs qui défendent le mécanisme de régulation carcérale, ces derniers empruntent cependant parfois des stratégies différentes afin d'emporter l'adhésion

³⁰¹ Entretien Dominique SIMONNOT

³⁰² Cour des comptes (2023), Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, Communiqué de presse

³⁰³ Entretien Dominique Simonnot

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ CBN. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, *op. cit.*

³⁰⁶ Le groupe CRCE-K. (2023), « Surpopulation carcérale : l'inertie et la mauvaise foi doivent cesser, 8 juin 2023 », Communiqué de presse

des pouvoirs publics. Ces diverses méthodes ne sont pas étrangères à la diversité de statut des acteurs. En outre, une association ne dispose pas des mêmes prérogatives qu'une AAI.

Le CGLPL s'illustre comme l'un des défenseurs incontournables du mécanisme de régulation carcérale. En sa qualité d'AAI, il dispose de certaines prérogatives qui lui permettent de mener à bien sa mission de contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Tout d'abord, il peut être saisi par « toute personne physique ainsi que toute personne morale s'étant donnée pour objet le respect des droits fondamentaux »³⁰⁷. Il peut également être saisi par le Premier ministre, les membres du parlement et d'autres entités³⁰⁸.

L'action du CGLPL se concentre, comme le CPT, essentiellement autour de la visite des infrastructures dans lesquelles les personnes sont privées de liberté, et notamment les MA et QMA. Ce dernier dresse à l'issue de chaque visite un rapport rendu public. Le CGLPL rend également des avis sur la situation de surpopulation carcérale et des rapports plus généraux sur l'état des prisons françaises. Cet organe de contrôle se prête ainsi à une observation participante « au sens de Malinowski dans *Les Argonautes du Pacifique occidental* »³⁰⁹ qui lui permet d'avoir connaissance précise de la vie des détenus. Les trois mille cinq-cents lettres de dénonciations que le CGLPL reçoit permettent également à ce dernier de se constituer une idée précise des conditions de détention.

Surtout, il dispose de pouvoirs d'accès exorbitant du droit commun puisque le secret ou la confidentialité des documents et des données ne peuvent lui être opposés³¹⁰. De même, le CGLPL est très présent sur la scène médiatique afin de discuter du mécanisme de régulation. En outre, aux prémices de l'émergence de l'idée d'une régulation carcérale en 2015, Adeline Hazan, alors Contrôleur général des lieux de privation de liberté était l'unique acteur qui intervenait dans la presse afin de promouvoir ce dispositif. Ce n'est qu'en 2019 que des acteurs divers et notamment des parlementaires s'emparent de ce sujet dans la presse³¹¹. Ainsi, son statut, sa visibilité et l'importance de son rôle en matière pénitentiaire, contribuent à porter l'appel d'un mécanisme de régulation carcérale jusqu'aux sphères parlementaires et gouvernementales, avec qui il est régulièrement en contact.

³⁰⁷ HERZOG-EVANS, M., *op. cit.* p. 232

³⁰⁸ *Ibid.* p. 232

³⁰⁹ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 30

³¹⁰ Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Article 8

³¹¹ v. « régulation carcérale » in *Europresse* [en ligne]

Contrairement au CGLPL, l'OIP a fait le choix d'observer depuis l'extérieur et de ne jamais entrer en prison. Ce choix surprenant d'observation d'un environnement sans y pénétrer se justifie toutefois puisque cette association reçoit quatre mille cinq-cents sollicitations par an venant autant des détenus que des proches de ces derniers ou encore des personnels pénitentiaires. L'OIP, qui est une association « loi 1901 »³¹², ne dispose toutefois pas de pouvoir de contrainte. Pourtant, elle essaye d'influencer les politiques pénales et pénitentiaires en alertant sur la surpopulation carcérale dans ses propres médias. Cette association dispose en effet de sa propre revue nommée *Dedans Dehors* et de ses propres réseaux sociaux. L'OIP formule également des analyses et des recommandations auprès de divers organes onusiens, de presse ou d'autres institutions telle que le CGLPL, le Défenseur des droits ou encore les administrations en charge de la question pénitentiaire³¹³. Néanmoins pour l'OIP, le mécanisme de régulation carcérale « n'a pas été une évidence ». Initialement opposé à toute introduction d'un *numerus clausus*, « la position de l'OIP a finalement évolué à la faveur du confinement du printemps 2020 et de ses effets sur la surpopulation carcérale ». Cette période a constitué pour cette association « une démonstration par le fait de la crédibilité et de la viabilité des solutions [proposées] au long terme » et notamment du mécanisme³¹⁴.

Malgré une importante mobilisation des acteurs en faveur du mécanisme prenant diverses formes, le gouvernement s'oppose toujours à la mise en place de ce dispositif. Dominique Simonnot « cherche désespérément » les nouvelles actions que les différents acteurs pourraient entreprendre pour emporter l'adhésion des pouvoirs publics³¹⁵.

In fine, les associations, syndicats ou autres organes militent en faveur d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant et à échelle nationale. Toutefois, ils renvoient au législateur le soin d'en préciser les modalités particulières³¹⁶ tout en se réservant le droit de critiquer, commenter et alerter sur des points de vigilance, lorsque des propositions de lois leurs sont présentées par des parlementaires³¹⁷. En effet, il n'existe pas un seul mécanisme de régulation carcérale mais autant de mécanismes que de projets de lois proposant l'introduction de ce dernier.

³¹² Association du Master 1 Droit public général, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *Le respect des droits fondamentaux en prison, Le rôle des organes de contrôle*, *op. cit.*

³¹³ Entretien Mathieu QUINQUIS

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Entretien Dominique SIMONNOT

³¹⁶ Entretien Dominique SIMONNOT ; Entretien Mathieu QUINQUIS

³¹⁷ Entretien Mathieu QUINQUIS

Chapitre 3 - Les contours indéfinis du mécanisme de régulation carcérale

Le mécanisme de régulation carcérale ne constitue pas encore un dispositif dont les modalités précises sont fermement établies. Si un principe général de régulation carcérale fait consensus (I), il existe encore des points de débats quant aux modalités précises de ce mécanisme et notamment sur les garanties nécessaires à son approbation (II).

Section 1 - Le principe général de régulation carcérale

L'article 707 du Code de procédure pénale dispose que « toute personne incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire »³¹⁸. Depuis la condamnation de la France par la CEDH avec l'arrêt quasi-pilote J.M.B. contre France, le législateur a introduit à l'article 803-8 du Code de procédure pénale un recours devant le juge administratif afin de rendre effectif le respect du droit à la dignité des conditions de détention³¹⁹. Le mécanisme de régulation carcérale s'inscrirait dans la philosophie de cet article, en permettant de rendre effective la prise en compte de la qualité des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire.

En réalité, nombreuses sont les personnes qui soulignent que le droit positif français n'est pas totalement étranger à une forme de régulation en matière carcérale. Benjamin Monnery soulignait que le dispositif de libération sous contrainte, trois mois avant la fin de la peine ainsi que le *numerus clausus* pratiqué dans les établissements pour peine relèvent tous deux d'une forme de régulation. Le président Emmanuel Macron lui-même relevait que la France « utilisait [ou utilise encore] des mesures pour réguler les symptômes que nous connaissons »³²⁰. Les grâces collectives du 14 juillet, les grâces octroyées par le président de la République au début de son mandat - mêmes si elles ont disparu aujourd'hui - ainsi que les différentes lois promouvant un recours accru aux aménagements de peine constituent ou constituaient autant de dispositifs incitant à une régulation des flux d'entrées et de sorties en détention³²¹.

³¹⁸ CPP, art. 707

³¹⁹ SPINOSI, P. (2023), Conférence dispensée lors de l'Unité d'enseignement complémentaire de Droit de la Cour européenne des droits de l'Homme, 12 mars 2023

³²⁰ MACRON, E., *op. cit.*

³²¹ *Ibid.*

Si la régulation n'est pas inconnue de la politique pénitentiaire française, le mécanisme de régulation carcérale quant à lui, n'est toujours pas inscrit en droit positif. Pourtant, comme le soulignait le président de la République à l'ENAP, « le système dans lequel nous vivons est, j'en suis convaincu, à bout de souffle, en tout cas en impasse »³²². Le mécanisme de régulation carcérale, dispositif « ni utopique, ni naïf »³²³ pourrait constituer un « bol d'air »³²⁴ devant la situation carcérale.

Deux propositions de lois issues de mouvements de gauche ont été déposées, l'une par des sénateurs en 2022 et l'autre par des députés en 2023, afin d'introduire à l'échelle nationale un mécanisme de régulation carcérale contraignant. Ces textes n'ont finalement pas été adoptés. Néanmoins, ces propositions sont intéressantes en ce qu'elles constituent deux exemples de mécanismes de régulation. Si les modalités du mécanisme diffèrent légèrement, un principe général de régulation se dégage de ces diverses propositions.

Tout d'abord, le mécanisme de régulation carcérale repose sur un principe simple. Au-delà d'un seuil de criticité du taux d'occupation des MA et QMA déterminé au préalable, « à chaque entrée de nouveaux détenus, la sortie d'un autre [interviendrait] sous le contrôle du juge d'application des peines »³²⁵. Cette mesure relèverait simplement du bon sens³²⁶. Dès que les établissements pénitentiaires ne peuvent plus accueillir de détenus en surnombre, le détenu le plus proche de la fin de sa peine sortirait de détention dès qu'un nouveau détenu arriverait au sein d'une MA ou QMA. Ainsi, avant d'exposer les modalités précises du mécanisme envisagé, les parlementaires ayant rédigé les deux propositions de lois, souhaitaient insérer au préalable un article disposant explicitement qu'aucun établissement pénitentiaire ne peut accueillir de détenus au-delà du nombre de places disponibles³²⁷.

De surcroît, l'un des enjeux clé du mécanisme réside en la détermination du seuil de criticité. Ce dernier correspond au taux d'occupation au-delà duquel l'administration pénitentiaire n'est

³²² *Ibid.*

³²³ SIMONNOT, D., CERE, J.-P., *op. cit.*

³²⁴ MONNERY, B., *op. cit.*

³²⁵ SIMONNOT, D., CERE, J.-P., *op. cit.*

³²⁶ Entretien Dominique SIMONNOT

³²⁷ BERNALICIS, U., PANOT, M., COULOMME, J.-F., GARRIDO, R., K/BIDI, E., KERBRAT, A., LEAUMENT, A., MARTIN, E., OBONO, D., PORTES, D., RIMANE, D., TAURINYA, A., (2023), Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, Proposition de loi n°1460, Seizième législature ; ASSANI, E., CUKIERMAN, C., APOURCEAU-POLY, C., BACCHI, J., BOCQUET, E., BRULIN, C., COHEN, L., GAY, F., GREAUME, M., LAHELLEC, G., LAUREN, P., LIENEMANN, M.-N., OOUZOULIAS, P., SAVOLDELLI, P., VARAILLAS, M.-C., (2022), Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, Proposition de loi n°873

plus en mesure de « fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des condamnés »³²⁸. En effet, la mise en œuvre du mécanisme n'interviendrait que lorsque ce critère objectif du seuil est réuni. Cette objectivité permettrait ainsi à ce dispositif d'avoir des « effets concrets et rapides » sur la surpopulation³²⁹. Deux visions s'opposent quant à la détermination du seuil de criticité. Certains plaident pour la fixation uniforme d'un seuil à l'échelle nationale, tandis que d'autres préconisent un seuil fixé au niveau régional afin de s'adapter aux spécificités de chaque établissement³³⁰. Le rapport des Etats généraux de la Justice, favorable à la mise en place d'une régulation, privilégiait cette seconde modalité. En effet, « la prison se prête mal à la généralisation, même s'il faut s'y efforcer. Chaque établissement se différencie des autres [...] »³³¹. En outre, le Conseil de l'Europe dans ses recommandations de 1999 préconisait de déterminer pour chaque établissement pénitentiaire une capacité maximale³³². Toutefois, au regard de la difficulté à négocier et établir localement un seuil dans des conventions locales conclues entre l'administration pénitentiaire et les juridictions, Caroline Abadie et Elsa Faucillon recommandent la mise en œuvre de l'approche nationale du seuil de criticité. De même, elles craignent qu'un seuil établi au niveau régional n'introduise une inégalité entre les détenus³³³.

Lors du colloque organisé par le CNB, Remi Heitz alors procureur général de la cour d'appel de Paris ainsi que Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, expliquaient qu'il était nécessaire de faire reposer le mécanisme de régulation sur l'instauration d'un seuil de criticité³³⁴. Toutefois, la détermination de ce seuil s'inscrit, comme le souligne Benjamin Monnery dans la recherche d'un équilibre entre « le bénéfice collectif pour la société d'améliorer les conditions de détention dans les prisons françaises [...] et le désagrègement social de l'érosion des peines par rapport au niveau initialement fixé par les tribunaux »³³⁵. En outre, lorsque l'équilibre s'oriente davantage vers l'érosion des peines, le seuil de criticité retenu serait élevé. A l'inverse, un seuil faible de criticité serait envisagé si l'on considérait qu'il fallait prioriser la lutte contre la surpopulation.

³²⁸ SAUVE, J.-M., *op. cit.*

³²⁹ MONNERY, B., *op. cit.*

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ DELARUE J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 36

³³² Recommandation n°R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, *op. cit.*

³³³ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 66

³³⁴ CNB. (2022), *En finir avec la surpopulation carcérale*, *op. cit.*

³³⁵ MONNERY, B., *op. cit.*

Plusieurs sénateurs du groupe Communiste Républicain Citoyen et Ecologiste – Kanaky ont déposé le 5 septembre 2022 au Sénat une proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale ³³⁶. Si le mécanisme de régulation est absent de l'intitulé de ce texte, il s'agit bien d'introduire ce dernier en droit positif. Dans cette proposition, un seuil d'alerte de 90% est retenu. La proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2023, renvoyait quant à elle, au pouvoir réglementaire le soin d'établir le seuil de criticité.

A fortiori, une fois le seuil de criticité atteint, le mécanisme de régulation carcérale prévoirait une réunion des différents acteurs de la chaîne pénale afin d'envisager des mesures de régulation. La proposition de loi déposée au Sénat prévoyait qu'une fois le seuil d'alerte dépassé, le JAP serait « saisi obligatoirement de situations individuelles aux fins d'envisager des aménagements de peine » ³³⁷. Dans l'hypothèse où le JAP n'octroierait pas d'aménagements de peine, le mécanisme de régulation carcérale « permettrait une réduction de peine exceptionnelle d'un *quantum* égal au reliquat de la peine restant à subir » ³³⁸. L'avis de la commission d'application des peines serait alors requis par le JAP afin d'octroyer une telle réduction de peine. En outre, cet organe consultatif présidé par le JAP et composé par un procureur de la République et un chef d'établissement pénitentiaire, aiderait le juge dans sa prise de décision ³³⁹. La proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévoyait également une saisine de cette commission une fois le seuil d'alerte atteint ³⁴⁰.

Caroline Abadie et Elsa Faucillon ont proposé un mécanisme différent aux effets plus lents, « mais potentiellement plus consensuel » ³⁴¹. Elles ont, en effet, déposé un amendement à la loi de programmation de la justice 2023-2027 proposant la mise en place d'un mécanisme progressif « mêlant conventionnement et contrainte » ³⁴². Elles posaient l'objectif d'un taux d'occupation inférieur à 100% dans les MA et QMA d'ici 2027. Ce dispositif se décompose en trois phases. Tout d'abord, elles incitent les acteurs de la chaîne pénale à conclure des

³³⁶ Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, *op. cit.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ CPP, art. 712-5

³⁴⁰ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation carcérale, *op. cit.*

³⁴¹ MONNERY, B., *op. cit.*

³⁴² *Ibid.*

conventions locales afin de réduire la part des détenus en surnombre au premier juillet 2024. Ensuite, si au premier juillet 2025 la part de détenus en surnombre n'a pas été réduite d'un tiers, puis de deux tiers en 2026, des réductions de peines supplémentaires liées « aux circonstances exceptionnelles » sous la forme de libérations sous contrainte de plein droit seraient accordées. Enfin, une fois l'objectif du taux d'occupation inférieur à 100% atteint en 2027, il sera impossible à partir de cette date d'incarcérer une personne condamnée ou de placer un prévenu en détention si la MA ou le QMA « au-delà du nombre de places disponibles »³⁴³.

En définitive, le mécanisme de régulation carcérale encourage surtout un dialogue renforcé entre les juridictions et l'administration pénitentiaire. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce mécanisme, les rapporteurs incitent à la conclusion de conventions locales entre ces acteurs.

Ainsi, le mécanisme de régulation carcérale repose sur un principe général. Il consiste, en la remise en liberté d'un détenu dont le reliquat de peine ne représente que quelques mois dès qu'un seuil de criticité établi au préalable est atteint. Cette libération fait toutefois l'objet d'une discussion par les acteurs de la chaîne pénale.

Ce mécanisme pourrait être considéré comme inégal. En effet, lorsque deux détenus sont condamnés à une peine identique, si l'un d'entre eux est placé dans un lieu d'incarcération où le seuil de criticité est atteint, il pourrait être libéré, tandis que l'autre devrait rester en détention. Néanmoins, cette inégalité est corrigée par l'émergence d'un principe de proportionnalité dans le parcours d'exécution des peines de prison ferme. En effet, la peine plus courte se justifie en raison des conditions de détention dégradées au sein d'un établissement³⁴⁴.

Une fois ce principe général de régulation établi, les parlementaires adjoignent au mécanisme de régulation carcérale plusieurs garanties afin d'obtenir l'approbation du législateur.

³⁴³ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 67

³⁴⁴ MONNERY, B., *op. cit.*

Section 2 - Les diverses garanties du mécanisme nécessaires à son approbation

Les acteurs à l'initiative de propositions de mécanisme de régulation carcérale entendent parfaitement qu'il soit délicat d'obtenir l'adhésion du législateur à l'encontre de ce dernier³⁴⁵. Ils accompagnent alors ce dispositif de « garde-fous », selon l'expression de Benjamin Monnery.

Tout d'abord, le nom même de ce dispositif n'est-il pas mal choisi ? En effet, le terme de « mécanisme » dispose d'une connotation assez péjorative en renvoyant à un processus automatique indépendant de toute intervention humaine. *A contrario*, le mécanisme de régulation carcérale incite davantage les acteurs de la chaîne pénale à se concerter, une fois le seuil de criticité atteint. Il n'est donc pas étranger à toute intervention humaine. En effet, les porteurs du mécanisme insistent sur l'importance d'une communication hebdomadaire aux magistrats du taux d'occupation des MA et QMA du ressort de chaque juridiction. La réunion de la commission d'application des peines est également exigée afin de se prononcer sur les détenus pouvant faire l'objet d'un tel processus. Le mécanisme de régulation carcérale repose sur une analyse fine de la situation individuelle de chaque détenu par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale.

Le critère de la durée du reliquat de peine n'est pas l'unique donnée auquel le JAP pourrait se référer lorsqu'il envisage la mise en œuvre du mécanisme. En outre, le mécanisme de régulation carcérale ne concerne pas toutes les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement délictuel. Certains profils doivent être exclus de ce dispositif.

Tout d'abord, la surpopulation carcérale sévit exclusivement en MA et QMA dans lesquels les détenus incarcérés sont condamnés à des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement et donc à de courtes peines. Dominique Simonnot explique que « tout le monde pense que les détenus qu'on va libérer sont des gros criminels »³⁴⁶. Pourtant, comme le relevait Caroline Abadie, il s'agit uniquement de personnes condamnées à des infractions délictuelles « du bas spectre »³⁴⁷. Ce phénomène est identifié également par Stéphane Engueleguele selon lequel « la justice criminelle est un point de focalisation de l'imaginaire

³⁴⁵ Cf. *infra*

³⁴⁶ Entretien Dominique SIMONNOT

³⁴⁷ Commission des lois, *op. cit.*

collectif [...] : dans le public, les représentations de la justice criminelle sont construites à partir de l'image du criminel le plus dangereux »³⁴⁸. Il est ainsi nécessaire de rappeler que ce mécanisme est confiné à des infractions qui ont certes causé un trouble à l'ordre public, mais dont la gravité est limitée.

Par ailleurs, si ces établissements pénitentiaires accueillent des détenus condamnés à des peines d'emprisonnement de deux ans maximum, il est à chaque fois retenu dans les diverses propositions que le mécanisme de régulation carcérale ne pourrait s'appliquer qu'aux détenus dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois. Comme le rappelle le CGLPL, le mécanisme de régulation carcérale conduirait à la libération d'individus seulement quinze jours ou un mois avant la fin initialement prévue de leur peine. *In fine*, « ce ne sont pas des années de prison enlevées, ce sont des semaines »³⁴⁹. Il est d'autant plus important pour les acteurs qui le défendent, de présenter ainsi ce dispositif, puisque les études s'accordent à démontrer que « la durée réelle des peines de prison joue peu, voire pas, sur les risques de récidive »³⁵⁰.

De plus, certains envisagent d'exclure du mécanisme de régulation carcérale plusieurs infractions du spectre pénal. La proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire excluait de ce dispositif les détenus déclarés coupables de certaines infractions. Les infractions relatives au terrorisme ou celles commises par le conjoint, le concubin, ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité, y compris lorsqu'ils ne cohabitent pas³⁵¹, ne seraient pas applicables à ce dispositif. Ce projet écartait également les actions collectives initiées, précédées ou accompagnées de violence ou de nature à compromettre la sécurité des établissements au sens de l'article R 57-7-1 du Code de procédure pénale³⁵². Les infractions visées par cette exclusion correspondent souvent à des thématiques sensibles au sein de la société. En effet, il est porté, notamment depuis le mouvement « Mee too », une attention particulière à la lutte contre les violences intra familiale (VIF) et les violences conjugales, en témoigne la mise en place au sein des juridictions depuis le décret du 23 novembre 2023³⁵³, d'un pôle VIF au sein de chaque juridiction. De même, la France a été fortement marquée par le terrorisme depuis 2015, qualifiée

³⁴⁸ ENGUELEGUELE, S., *op. cit.* p. 226

³⁴⁹ Entretien Dominique SIMONNOT

³⁵⁰ MONNERY, B., *op. cit.*

³⁵¹ C. Pén., art. 132-80

³⁵² Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, *op. cit.*

³⁵³ Décret n° 2023-1077 du 23 novembre 2023 instituant des pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel

d'année noire en raison des attentats meurtriers de janvier et de novembre ³⁵⁴. Afin de favoriser l'acceptabilité du mécanisme, il peut être ainsi préférable d'exclure ces infractions de son champ d'action.

Les députés et sénateurs à l'origine de propositions de lois, portent également une attention particulière à la sortie du détenu par le biais du mécanisme. Il est nécessaire que le détenu ne fasse pas l'objet d'une sortie sèche qui serait particulièrement criminogène. Afin de continuer la mission d'insertion de la prison, dès lors que le mécanisme de régulation carcérale est mis en œuvre, les CPIP devraient préparer la sortie du détenu concerné autant matériellement que psychologiquement, afin de restreindre les situations de précarité une fois la peine purgée ³⁵⁵. Une période de suivi par le SPIP sous la forme de DDSE ou de semi-liberté pourrait être également envisagée.

Un dernier garde-fou n'a pas été envisagé par les propositions de lois enregistrées au Sénat et à l'Assemblée nationale dernièrement. Il est pourtant intéressant de le soulever. En cas de recondamnation d'une personne ayant bénéficié d'un processus de libération sous contrainte pour surpopulation excessive, le reliquat de la peine non exécuté s'ajouterait à la condamnation nouvellement prononcée à son encontre ³⁵⁶. Une telle libération anticipée sous forme de sursis est un dispositif qui a déjà porté ses fruits en Italie en limitant la récidive.

De même, afin de garantir son succès, le mécanisme de régulation carcérale pourrait être accompagné en parallèle, d'une sensibilisation des magistrats au phénomène structurel de surpopulation carcérale lors de leur formation initiale ou continue, mais également en rendant effective l'obligation pour les magistrats de visiter des établissements pénitentiaires afin d'intensifier les échanges d'informations entre ces institutions ³⁵⁷.

Ces garde-fous sont importants puisque l'approbation du mécanisme de régulation carcérale demeure délicate dans une société ancrée profondément dans une culture d'incarcération.

³⁵⁴ LE TELEGRAMME (2020), « Attentats de janvier 2015 : le début d'une année noire »

³⁵⁵ MONNERY, B., *op. cit.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, *op. cit.*

Partie 3 - L'acceptabilité délicate du mécanisme de régulation carcérale

L'acceptabilité du mécanisme de régulation carcérale se heurte à de nombreux freins qui la rendent délicate, ce qui explique qu'en 2024, malgré les rappels à l'ordre de la CEDH et de l'aggravation de la surpopulation carcérale, aucune mesure de ce type n'a été introduite en droit positif. L'acceptabilité de ce dispositif est délicate puisque persiste en France une culture de l'incarcération (Chapitre 1). Le mécanisme de régulation carcérale peine également à obtenir l'adhésion des pouvoirs publics puisqu'il est imparfait et ne suffirait, à lui seul, à résorber la surpopulation carcérale (Chapitre 2).

Chapitre 1 - Une culture de l'incarcération ancrée

L'évolution de la condition carcérale, qu'elle soit minime ou de grande ampleur, s'est toujours heurtée à une forte hostilité. Si le mécanisme de régulation carcérale peine à être accepté, c'est parce qu'il tente de s'immiscer dans une société où la culture de l'emprisonnement prime, de même que le sens afflictif de la peine. Devant cette primauté du sens sanctionnateur de la peine, la peine d'emprisonnement apparaît alors comme « la reine des peines »³⁵⁸. Les détenus sont mis au ban de la société dans des établissements pénitentiaires situés souvent en périphérie des villes où ils subissent une réprobation devant les actes qu'ils ont commis (Section 1). Le mécanisme de régulation carcérale tente de s'inscrire, *a contrario*, dans une acception plurielle du sens de la peine afin de rétablir l'équilibre entre les fonctions de sanction et d'amendement, d'insertion et de réinsertion que doit remplir la peine, quelle que soit sa nature. De ce fait, la culture de l'emprisonnement prédominante rend délicate l'acceptabilité du mécanisme (Section 2).

³⁵⁸ SIMONNOT, D., CERE, J.-P., *op. cit.*

Section 1 - La primauté de la fonction sanctionnatrice de la peine

« Le sens de la peine ne doit [...] pas se référer simplement à celui qu'elle revêt pour un individu donné afin que son passage sous les verrous produise l'effet de dissuasion ou d'amendement désiré. Plus fondamentalement elle renvoie à l'ensemble des réflexions théoriques sur ce qu'est la pénalité à l'échelle de la société »³⁵⁹.

En ce qu'il conduit à mettre fin de manière anticipée à la peine d'emprisonnement d'une personne placée en MA et QMA sous certaines conditions, le mécanisme de régulation carcérale s'inscrit dans le débat plus général sur le sens que revêt la peine et plus particulièrement sur celui de la peine d'emprisonnement.

Aujourd'hui, les fonctions de la peine sont inscrites explicitement en droit positif. La loi « Taubira » du 15 Août 2014, promulguée dans le contexte d'une réflexion collective sur la prévention de la récidive, a introduit un article 130-1 au sein du Code pénal. Ce dernier précise en premier lieu que la peine doit « sanctionner l'auteur de l'infraction ». En second lieu, cette dernière doit « favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion »³⁶⁰. Le législateur a donc fait le choix d'indiquer la fonction de rétribution de la peine en premier. Ce choix n'est pas anodin. En effet, si l'amendement, l'insertion et la réinsertion constituent une fonction essentielle de la peine, la fonction afflictive prime toutefois au sein de la société.

Conformément au principe de légalité des délits et des peines théorisé par Beccaria et selon l'adage *Nulla poena sine lege*, la peine correspond à un « châtement édicté par la loi qui a pour effet de prévenir et, s'il y a lieu, de réprimer l'atteinte à l'ordre social, qualifié d'infraction »³⁶¹. Issu du latin *poena* et du grec *poine* signifiant « le prix d'un meurtre » ou « le prix du sang », étymologiquement, la peine répond à une fonction vindicative³⁶². « En vérité, bien plus qu'une simple fonction, la rétribution constitue l'essence même de la peine »³⁶³. Gabriel Tarde déclarait à ce titre que « l'âme de la peine, la vraie peine, c'est la réprobation générale »³⁶⁴.

La fonction sanctionnatrice de la peine recouvre deux volets. Elle est d'abord afflictive, puisqu'elle « impose une souffrance à l'auteur de l'infraction »³⁶⁵ en ayant des répercussions

³⁵⁹ ARTIERES, P., LASCOUMES, P., *op. cit.* p. 48

³⁶⁰ C. pén., art. 130-1

³⁶¹ CORNU, G. (2024), *Vocabulaire juridique*, Presse universitaire de France, 15^{ème} édition, p.758

³⁶² CAPPADORO, H. (2015), *Les sens de la peine*, L'Harmattan, BibliothèqueS de droit, p. 14

³⁶³ *Ibid.* p. 33

³⁶⁴ *Ibid.* p. 166

³⁶⁵ *Ibid.* p. 14

sur ses droits et libertés. La peine est également infamante en ce qu'elle conduit à une réprobation de la société à l'encontre de la personne condamnée. Ce caractère infamant de la peine s'illustre particulièrement lorsqu'une peine de prison est prononcée. Cette dernière permet d'opérer un tri entre les « honnêtes gens » et les « malfaiteurs »³⁶⁶. Contrairement aux autres peines alternatives à la détention, la prison concentre « des réprouvés » et matérialise « la distinction sociale du bien et du mal. Elle est, à ce titre, une expression institutionnelle de notre morale collective dont elle est le garant »³⁶⁷. Ainsi, la peine d'emprisonnement répond à cette fonction rétributive, en ce qu'elle met à l'écart de la société ceux qui ont causé un trouble à l'ordre public.

La prison s'illustre alors comme un « instrument à succès »³⁶⁸. Dans son célèbre ouvrage *Surveiller et punir*, Michel Foucault déclarait que « cela a été une si formidable intervention, et si merveilleuse qu'elle s'est répandue presque comme la machine à vapeur et est devenue une forme d'encadrement général de la plupart des sociétés modernes »³⁶⁹. Le recours quasi-systématique à la peine d'emprisonnement est le fruit de « réalités culturelles et sociales », ainsi que d'un amoncellement de normes édictées par le législateur³⁷⁰. Aussi, la présentation de la peine d'emprisonnement comme l'unique peine admissible, permettant la rétribution du fauteur de trouble a été renforcée par les idéologies sécuritaires portées notamment par les mouvements de droite³⁷¹. Les attentats du 11 septembre 2001 ont constitué un réel tournant en la matière. Depuis, la société est marquée par un « sentiment général de peur, d'insécurité et de vengeance »³⁷².

La peine de prison reste alors la mieux admise et la plus évidente³⁷³ puisque « socialement, la prison est la seule peine visible »³⁷⁴. Comme le soulignait le CGLPL en 2018, elle représente dans l'imaginaire collectif, la seule sanction pénale³⁷⁵. Ainsi, le législateur met en œuvre des politiques pénales et pénitentiaires qui s'inscrivent dans cette « culture de l'incarcération »³⁷⁶.

³⁶⁶ DELARUE, J.-M., (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 20

³⁶⁷ DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, *op. cit.* p. 20

³⁶⁸ ARTIERES, P., LASCOURMES, P., *op. cit.* p. 26

³⁶⁹ *Ibid.* p. 27

³⁷⁰ Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit, *op. cit.* p. 12

³⁷¹ *Cf. infra*

³⁷² CAPPADARO, H., *op. cit.* p. 164

³⁷³ TULKENS, F. (2013), Conférence de consensus, Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Principes d'actions et méthodes, Rapport du jury de consensus remis au Premier ministre

³⁷⁴ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.* p. 31

³⁷⁵ CGLPL. (2018) Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, *op. cit.*

³⁷⁶ CNB. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, *op. cit.*

La sévérité opérée par les magistrats et ce, nonobstant la surpopulation carcérale, répond à cette demande sociale, d'autant plus que la peine est prononcée au nom du peuple français.

A fortiori, certains acteurs défenseurs du mécanisme de régulation carcérale reconnaissent une responsabilité forte du gouvernement dans la persistance de cette culture de l'incarcération. Les discours politiques présentent souvent la peine de prison comme la peine de référence. Le 27 juin 2023, le décès de Nahel Merzouk alors âgé de 15 ans, tué par le tir d'un policier à Nanterre, provoquait, partout en France, des émeutes d'une violence exceptionnelle. Le garde des Sceaux, ministre de la Justice Éric Dupont-Moretti saluait devant les médias l'efficacité de la Justice qui avait conduit à l'incarcération de six-cents personnes ³⁷⁷. La réponse pénale apportée aux infractions commises excluait alors toutes alternatives à l'emprisonnement. Ces dernières sont en effet considérées comme moins sévères, n'étant pas suffisamment infamantes et afflictives à l'égard de l'auteur de l'infraction. Le recours massif à l'emprisonnement s'impose donc en réponse à la critique selon laquelle la justice fait preuve de laxisme ³⁷⁸.

Par conséquent, l'acceptabilité du mécanisme de régulation carcérale s'en trouve complexifiée par cette culture de l'incarcération ancrée au sein de la société. Ce dispositif se détourne quelque peu de cette culture de l'emprisonnement en proposant, afin de résorber la surpopulation carcérale, de permettre la sortie d'un détenu dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois d'emprisonnement, après concertation de l'administration pénitentiaire et du JAP, lorsqu'une nouvelle personne arrive en détention. La prééminence de la peine d'emprisonnement s'impose avec force dans les discours des personnes qui s'opposent à ce mécanisme. Ugo Bernadicis, député La France insoumise (LFI) et favorable à l'introduction du mécanisme, constate, à raison, que « le gouvernement a eu peur qu'on lui dise qu'il est laxiste, qu'il laisse des gens sortir de prison sans avoir terminé leur peine » ³⁷⁹.

En outre, Naima Moutchou, député du parti Horizon et apparenté, s'opposait à ce dispositif devant la commission des lois de l'Assemblée nationale. Elle déclarait que « ce n'est pas entendable que des gens qui devraient aller en prison n'y aillent pas, de même que des gens qui ont vocation à y rester sortent avant. C'est une question de justice » ³⁸⁰. Charlotte d'Ornellas, figure de l'extrême droite et journaliste à CNEWS, déclarait pour ces mêmes raisons que

³⁷⁷ Entretien Mathieu QUINQUIS ; LE PARISIEN avec AFP, (2023), « Emeutes après la mort de Nahel : plus de 1000 condamnations, 600 personnes incarcérées », Le parisien

³⁷⁸ Entretien Dominique SIMONNOT

³⁷⁹ AUBLANC, M. (2022), « Justice : pourquoi le principe de régulation carcérale ne prend pas dans les prisons », 20 MINUTES

³⁸⁰ Commission des lois, *op. cit.*

« philosophiquement, c'est une bonne nouvelle de refuser la régulation »³⁸¹. Ces réflexions sont orientées uniquement vers une vision réductrice de la peine, ne répondant uniquement qu'à une fonction afflictive. Le gouvernement entend ces critiques, qui participent à son refus d'introduire le mécanisme. Eric Dupont-Moretti considère en effet que l'introduction du mécanisme de régulation carcérale « serait un cadeau à l'extrême droite »³⁸².

Pourtant, le mécanisme de régulation carcérale en lui-même ne s'inscrit pas en totale rupture avec cette culture de l'emprisonnement. Tout d'abord, ce dernier serait mis en œuvre uniquement lorsqu'un seuil de criticité du taux d'occupation au sein d'une MA ou QMA est atteint. Une fois le taux d'occupation de ces infrastructures revenu à un taux acceptable, ce mécanisme n'interviendrait que de manière subsidiaire afin de réguler les flux sortants. De plus, toutes les propositions de lois visant à l'introduction de ce dispositif, accompagnaient ce dernier de garde-fous, afin de ne pas être en complète dissonance avec la demande sociale.

Ce mécanisme ne concernerait que les délinquants condamnés à de courtes peines d'emprisonnement inférieures ou égales à deux ans. Il ne pourrait être mis en œuvre que lorsque le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois. Ainsi, le mécanisme de régulation carcérale n'est pas exclusif de la peine d'emprisonnement. Le détenu qui pourrait en bénéficier purgerait dans tous les cas une partie de sa peine, en détention. Comme le rappelle Dominique Simonnot, ce dispositif conduirait les JAP à mettre fin à la peine d'emprisonnement du détenu, seulement quelques semaines avant la date initialement prévue par les juges du tribunal correctionnel lors du délibéré³⁸³. Les défenseurs du mécanisme insistent ainsi sur ce point, d'autant plus que des études démontrent que la durée de la peine d'emprisonnement n'a que peu, voire pas d'effets sur la récidive, notamment lorsqu'il s'agit de courtes peines d'emprisonnement³⁸⁴.

Si les parlementaires tentent de concilier les modalités du mécanisme de régulation carcérale avec cette culture de l'emprisonnement, les défenseurs de ce dispositif en appellent toutefois à un réel changement de paradigme. Cet appel à une « révolution culturelle »³⁸⁵ repose sur la volonté de trouver un équilibre entre la recherche de socialisation - ou resocialisation - du condamné et la rétribution de ce dernier. La peine ne peut être uniquement « contre » le fauteur de trouble. Elle doit également répondre à la deuxième fonction instituée à l'article 130-1 du

³⁸¹ d'ORNELLAS, C. (2023), « Libérations anticipées : la Justice laxiste ? », CNEWS

³⁸² MONNERY, B., *op. cit.*

³⁸³ Entretien Dominique Simonnot

³⁸⁴ MONNERY, B., *op. cit.*

³⁸⁵ Le groupe CRCE-K. (2017), « En finir vraiment avec le tout carcéral, Livre blanc sr l'immobilier pénitentiaire », Communiqué de presse

Code pénal d'amendement, d'insertion ou de réinsertion du condamné. Le mécanisme de régulation carcérale, dispositif envisagé afin de résorber la surpopulation carcérale, repose aussi et surtout sur une volonté de revenir à une conception plurielle des fonctions assignées à la peine.

Section 2 - L'inscription du mécanisme de régulation carcérale dans une réflexion plurielle du sens de la peine

Le président de la République Emmanuel Macron déclarait devant l'ENAP que « Nous nous sommes [...] réfugiés collectivement dans une forme d'approche collective où la peine n'est plus pensée mais est vue comme uniquement le traitement d'un symptôme, le mal dans la société, sans vouloir redonner sa place à chacune et chacun »³⁸⁶. Existe en effet en France une « primauté de l'emprisonnement » selon l'expression de Remi Heitz³⁸⁷, autant de la part du législateur, que des magistrats ou des pouvoirs publics. Pourtant, les chiffres de la récidive interpellent sur les fonctions que l'on attribue à la peine ainsi que sur l'efficacité de la peine de prison.

Si les rapporteurs Caroline Abadie et Elsa Faucillon relèvent que la France manque de statistiques et de chiffres clairs en matière de récidive, elles saluent les efforts du ministère de la Justice dans le développement d'analyses criminologiques, afin d'établir un spectre clair de la récidive légale et de la réitération d'infractions en France³⁸⁸. Dans ce cadre, la Chancellerie publiait en décembre 2023 une étude qui dressait un constat désolant. « En 2016, six sur dix [sortants de prison] ont commis une nouvelle infraction dans les quatre ans »³⁸⁹. Il convient de noter toutefois que la récidive est entendue au sens large de la commission d'une nouvelle infraction et non en sens juridique plus restrictif³⁹⁰. De plus, certaines études démontrent que les alternatives à la détention sont plus efficaces que les courtes peines d'emprisonnement en matière de récidive. Une étude réalisée par Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery établissait par exemple qu'un placement sous surveillance électronique réduisait de 10% à 12% les risques de récidive, contrairement à une peine courte d'emprisonnement³⁹¹. La France, qui se situe

³⁸⁶ MACRON, E., *op. cit.*

³⁸⁷ CNB. (2022), *En finir avec la surpopulation carcérale, op. cit.*

³⁸⁸ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 23 et s.

³⁸⁹ Sous-direction de la statistique et des études, (SDSE), (2023), *Sortants de prison en 2016, six sur dix ont commis une nouvelle infraction dans les quatre ans*, Ministère de la justice, Infos rapides justice, Numéro 10

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *op. cit.* p. 24

parmi les dix pays d'Europe où la population pénitentiaire augmente continuellement ³⁹², est ainsi appelée à réfléchir sur cette prééminence de l'emprisonnement dans la logique judiciaire.

Au XX^{ème} siècle, divers textes éparpillés dans les codes attiraient à la peine divers objectifs de sanction et de réinsertion du condamné. Toutefois, en 2013, la conférence de consensus sur la prévention de la récidive est organisée à l'initiative de Christiane Taubira. A l'issue de cette dernière, l'article 130-1 est introduit dans Code pénal, afin de mentionner explicitement la fonction d'amendement, d'insertion et de réinsertion du condamné. Le rapport du jury de la conférence, exposait à titre préliminaire sa volonté de réfléchir en priorité à l'insertion ou la réinsertion des personnes ayant commis une infraction. La réflexion collective engagée à cette occasion, s'attachait à amoindrir le déséquilibre existant entre la sanction du fauteur de trouble et sa réinsertion au sein de la société.

Orateur et homme d'Etat athénien, Démosthène considérait qu'« il faut que les principes d'une politique soient fait de justice et de vérité » ³⁹³. Certes, il est de justice de sanctionner les personnes qui ont causé un trouble à l'ordre public, en rompant ainsi avec le contrat social implicitement conclu par les citoyens. Néanmoins, il est également de justice de prononcer une peine qui fasse sens en permettant aux délinquants de reprendre place au sein de la société. En outre, la peine intervient à un moment de la vie d'un individu mais ne peut conduire à son « annihilation sociale et morale » ³⁹⁴.

Le mouvement de la défense sociale nouvelle initié au XX^{ème} siècle, notamment par le magistrat Marc Ancel, repose sur le postulat selon lequel « on doit s'assurer de la protection et de la dignité d'un être humain, même reconnu délinquant » ³⁹⁵. Ce dernier insiste sur l'importance, pour la peine, de permettre l'amendement, l'insertion ou la réinsertion du détenu et invite à sortir du « tropisme punitif » ³⁹⁶. La finalité de la peine et notamment la peine privative de liberté, ne doit pas se limiter à la sanction. En 2018, le président Emmanuel Macron appelait à repenser la peine et ses finalités. De surcroit, il souhaitait redonner au délinquant purgeant une peine d'emprisonnement un sentiment de dignité. Le détenu est en effet « un individu

³⁹² *Ibid.* p. 24

³⁹³ TULKENS, F., *op. cit.*

³⁹⁴ MACRON, E., *op. cit.*

³⁹⁵ CAPPADORO, H. *op. cit.* p. 51

³⁹⁶ SIZAIRE, V. (2017). « Que reste-t-il de la défense sociale nouvelle ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, 261-272

simplement privé de liberté, mais pas privé des autres droits qui sont les siens et qui a vocation à se réintégrer pleinement dans la vie de la société »³⁹⁷.

Pourtant, la réalité de la peine purgée dans l'univers carcéral des MA et QMA en est tout autre. Ces établissements pénitentiaires fonctionnent au-delà de leur capacité opérationnelle. Le budget qui leur est alloué est calculé non pas en fonction du nombre de détenu effectif qu'ils accueillent mais selon leur capacité opérationnelle³⁹⁸. Ainsi, ces établissements n'ont ni les moyens humains, ni les moyens matériels, de se conformer au deuxième objectif de la peine inscrit à l'article 130-1 du Code pénal. En effet, les détenus subissent des conditions de détention indignes en étant confronté à une promiscuité importante dans des infrastructures souvent insalubres ne disposant même pas d'assez de lits pour les accueillir. De même, si ces derniers veulent se montrer volontaires et soucieux de se réinsérer dans la société une fois leur peine purgée, de longues listes d'attentes leurs sont souvent opposées lorsqu'ils souhaitent s'inscrire à une activité, un travail ou une formation. Ils souffrent également d'un accès difficile aux soins médicaux. Mathieu Quinquis révélait à titre d'exemple que faute d'accès à un médecin, un détenu avait été contraint de s'arracher les dents avec une fourchette³⁹⁹. Selon Caroline Abadie et Elsa Faucillon, « la surpopulation d'aujourd'hui est très probablement la récurrence de demain, installant un cercle vicieux dont il devient urgent de sortir »⁴⁰⁰.

Dans ces conditions, la peine d'emprisonnement ne peut remplir sa mission de prévention de la récurrence et d'insertion ou réinsertion de l'individu au sein de la société. Il est désormais nécessaire de « construire un temps de prison utile »⁴⁰¹. Dominique Simonnot rappelle à ce titre que le 14 février 2024, le président de la République « jurait fidélité aux idées de Robert Badinter devant son cercueil et devant la Chancellerie », après avoir annoncé que cette figure emblématique de l'amélioration de la condition des détenus portait le fait qu'un homme, fut-il coupable doit sortir meilleur une fois sa peine de prison purgée⁴⁰².

Par conséquent, le mécanisme de régulation carcérale est le fruit d'une réflexion axée sur la prévention de la récurrence. En outre, en ramenant le taux d'occupation des MA et QMA à 100%, ce dispositif permettrait aux infrastructures accueillant des détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, de répondre à cette fonction d'insertion ou de réinsertion. Les

³⁹⁷ MACRON, E., *op. cit.*

³⁹⁸ Entretien Mathieu QUINQUIS

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ MONNERY, B., *op. cit.*

⁴⁰¹ TULKENS, F., *op. cit.*

⁴⁰² Entretien Dominique SIMONNOT

établissements pourraient revenir à un taux d'occupation à hauteur de leur capacité opérationnelle et permettre ainsi aux détenus d'accéder aux soins, formations et activités nécessaires à leur réinsertion.

Toutefois, si le mécanisme de régulation carcérale est conçu avant tout pour résorber la surpopulation pénitentiaire et permettre le respect de la dignité des conditions de détention ainsi qu'une meilleure prise en charge des détenus, ce dernier s'inscrit dans un raisonnement plus global de décélération carcérale et d'atténuation de la fonction sanctionnatrice de la peine.

Dès les prémices de l'émergence de la régulation carcérale, ce dispositif était présenté comme une solution de dernier recours. Dans le Rapport Raimbourg, cet avocat incitait, afin de remédier à la surpopulation carcérale, à amorcer le passage d'une culture de l'enfermement vers une culture de contrôle⁴⁰³ ou du moins, à « équilibrer la culture de l'enfermement par une culture du contrôle »⁴⁰⁴, par l'accroissement du recours aux alternatives à la détention. Il invoquait également la nécessité de repenser la place de la prison au sein du système répressif. Le *numerus clausus* n'était envisagé qu'en ultime recours si ces deux premières pistes ne permettaient pas de résorber la surpopulation carcérale. La mission d'information menée par Caroline Abadie et Elsa Faucillon envisageait également le mécanisme de régulation carcérale dans un contexte de décélération carcérale. Elles présentent ce dernier comme une solution d'urgence afin de rétablir rapidement le taux d'occupation des maisons d'arrêts à 100%⁴⁰⁵.

Néanmoins, à lui seul, le mécanisme ne permet de résorber la surpopulation carcérale. Il doit être accompagné d'un changement de paradigme d'ampleur en engageant une politique de décélération carcérale afin de redonner à la peine la possibilité de répondre à l'ensemble des fonctions qui lui sont dévolues.

⁴⁰³ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.*

⁴⁰⁴ JACQUOT, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.* p. 17

⁴⁰⁵ MONNERY, B., *op. cit.*

Chapitre 2 – Une réponse imparfaite à la surpopulation carcérale

Le gouvernement oppose au mécanisme de régulation carcérale contraignant à l'échelle nationale une résistance et refuse d'envisager un tel processus en droit positif. Toutefois, l'acceptabilité du mécanisme de régulation carcérale est complexifiée puisque ce dispositif ne constitue qu'une réponse imparfaite pour résorber la surpopulation carcérale. Le champ du mécanisme de régulation carcérale est en effet restreint, ne se cantonnant qu'à l'aval de la sanction et excluant souvent les personnes placées en détention provisoire (Section 1). De même, ce mécanisme est remis en cause puisqu'il s'oppose, en partie, au principe d'individualisation de la peine (Section 2).

Section 1 - Un mécanisme de régulation carcérale limité à l'aval de la sanction

L'approbation du mécanisme de régulation carcérale se heurte donc à de nombreux freins expliquant que ce dispositif ne soit toujours pas introduit en droit positif. Les réfractaires à son introduction le sont d'autant plus, qu'il ne constitue pas l'essentielle et unique solution pour remédier au problème de surpopulation pénitentiaire. A lui seul, le mécanisme de régulation carcérale est impuissant pour résorber la surpopulation carcérale et constitue un dispositif lacunaire en ce qu'il est concentré uniquement sur l'aval de la sanction.

En effet, la situation de surpopulation au sein des MA et QMA est la conséquence de nombreux facteurs. Directement, le flux important des entrées en MA et QMA contribuent à cette surpopulation. Les entrées en détention sont de diverses natures. Elles relèvent autant de la détention provisoire, que de la condamnation des mis en cause après leur jugement devant le tribunal correctionnel. L'importance de ces flux d'entrées s'explique par les décisions des magistrats qui ont *de facto*, une grande responsabilité dans la surpopulation carcérale ⁴⁰⁶.

Néanmoins, il est délicat d'agir en amont de la sanction, en raison de l'indépendance inhérente aux juges du siège. Lorsqu'un mis en cause se présente devant le tribunal correctionnel, les juges ne peuvent être soumis à aucune pression ou directive extérieure dans leur prise de décision. Les magistrats, dont la Constitution en son article 66 consacre par ailleurs le rôle de garant de la liberté individuelle, doivent statuer en toute indépendance et impartialité. Le Conseil constitutionnel rappelait en effet dans une décision du 8 juin 2012 que « les principes

⁴⁰⁶ Entretien Dominique SIMONNOT ; Entretien Mathieu QUINQUIS ; Entretien Mme. A.

d'indépendances et d'impartialité, sont indissociables de l'exercice des fonctions juridictionnelles »⁴⁰⁷.

Ainsi, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour essayer de limiter en amont les flux d'entrées en MA et QMA. Il a par exemple prohibé les peines d'emprisonnement inférieures à un mois ferme⁴⁰⁸. Il s'efforce davantage à promouvoir les alternatives à la détention telles que le TIG ou encore la DDSE. Néanmoins, il est relevé que les magistrats se saisissent peu de ces peines. De plus, lorsqu'ils se saisissent des alternatives à la détention, ces dernières mordent davantage sur la liberté que sur la détention⁴⁰⁹ contribuant à étendre le filet pénal⁴¹⁰ et à instituer une culture du contrôle en plus de celle de l'enfermement⁴¹¹.

Par conséquent, il est délicat pour le législateur de limiter les flux d'entrées en détention. La culture professionnelle des magistrats considérant la peine d'emprisonnement comme peine de référence, représente un réel frein à cette diminution des flux. Dès lors, afin de ne pas remettre en cause la liberté de décision du juge ainsi que son indépendance, le mécanisme de régulation carcérale intervient en amont de la décision. Certains s'opposent toutefois à ce dispositif puisque s'il ne porte pas atteinte à l'indépendance des magistrats lors du prononcé de la peine, il remet en cause la décision qu'ils avaient prise à l'audience par la suite. A cet argument, les défenseurs de ce dispositif répondent que le mécanisme de régulation carcérale constituerait un ensemble massif d'aménagement de peines et reposerait sur la même logique⁴¹². Néanmoins, de tels reproches sont déjà formulés à l'encontre des JAP lorsque ceux-ci aménagent les peines prononcées par le tribunal correctionnel. Un JAP exposait en effet qu'il lui avait été reproché de défaire « tout ce que [les magistrats du tribunal correctionnel font] à l'audience, [et de] modifie[r] complètement les choses »⁴¹³.

Le mécanisme de régulation carcérale a donc été envisagé afin de n'intervenir qu'en aval de la sanction afin de préserver la liberté de décision des juges du tribunal correctionnel. Le mécanisme n'intervient que sur les sorties de détention et agit ainsi de manière indirecte sur la surpopulation carcérale.

⁴⁰⁷ Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012

⁴⁰⁸ Cf. *infra*

⁴⁰⁹ Cf. *infra*

⁴¹⁰ Entretien Dominique SIMONNOT

⁴¹¹ HUYGUES, S., RAIMBOURG, D., *op. cit.*

⁴¹² Entretien Dominique SIMONNOT

⁴¹³ MOUHANNA, C., *op. cit.*

A fortiori, alors que le recours massif à la détention provisoire constitue l'un des facteurs responsable de la surpopulation pénitentiaire, le mécanisme de régulation carcérale n'envisage peu, voire pas, de mesures envisageant d'inclure dans ce dispositif, les personnes détenues *ante delictum*. Alors même que les personnes placées en détention provisoires sont présumées innocentes, elles souffrent autant des conditions de détention indignes que les personnes déclarées coupables, si ce n'est plus. En effet, lorsque les établissements pénitentiaires fonctionnent au-delà de leur capacité d'accueil, ils ne peuvent proposer des activités, des formations ou des soins pour toutes les personnes détenues. Si l'on s'en tient à des considérations de pure organisation, il est difficile de permettre aux personnes placées en détention provisoire pour une durée indéterminée de participer à ces activités, qui pourtant, permettraient d'alléger le quotidien en détention, évitant aux détenus d'être confinés vingt-deux heures sur vingt-quatre en cellule surpeuplée. De surcroît, il convient de relever qu'en 2017, pas moins de deux mille personnes placées en détention provisoire et étant soumise *de facto* à ces conditions indignes de détention, ont été ensuite déclarées non coupables par le tribunal correctionnel ⁴¹⁴.

Le prononcé de la détention provisoire est subordonné à des conditions établies à l'article 144 du Code de procédure pénale. En théorie, le JLD ne peut recourir à cette mesure de sûreté qu'en cas exceptionnel. La détention provisoire n'est prononcée à l'encontre d'un mis en cause que lorsque le CJ et l'ARSE ne sont pas suffisants pour remplir les sept objectifs prévus à l'article 144 du Code de procédure pénale. Pourtant, depuis 2015, le nombre de personnes détenues provisoirement ne cesse d'augmenter. En 2015, 15 549 personnes étaient placées en détention provisoire. Au premier novembre 2022, les MA et QMA comptaient 22 631 détenus en attente de leur jugement ⁴¹⁵. Ainsi, il est difficile d'ignorer que la détention provisoire constitue un facteur incontournable de la surpopulation carcérale. La Chancellerie le relevait elle-même à l'occasion d'une étude menée entre 2015 et 2020 sur l'évolution de la population carcérale, qui mettait clairement « en évidence la hausse de la détention provisoire, expliquant ainsi une grande partie de l'augmentation de la population carcérale et le maintien de la surpopulation dans les prisons » ⁴¹⁶.

⁴¹⁴ COMBESSIE, P., *op. cit.*

⁴¹⁵ ANELLI, L. (2023), « Détention provisoire, l'interminable attente », OIP

⁴¹⁶ ALCON-LIGNEREUX, L. (2020), 4 500 détenus de plus en 5 ans, 2015-2020 : analyse statistique de l'évolution de la population carcérale, Direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°50

Malgré cela, le mécanisme de régulation carcérale n'envisage que rarement d'inclure dans son champ d'application, les personnes détenues *ante delictum*. Le processus établi par les sénateurs, au sein de la proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale enregistrée le 5 septembre 2022 au Sénat, excluait formellement de son champ d'action les personnes placées en détention provisoire pour ne concerner que les « détenus déjà condamnés »⁴¹⁷.

Caroline Abadie et Elsa Faucillon n'excluaient pas formellement la détention provisoire de leur dispositif envisagé lors de la mission d'information qu'elles ont menée. En effet, ce dispositif mêle conventionnement et contrainte. Elles prévoyaient ainsi en premier lieu, d'enjoindre aux juridictions et à l'administration pénitentiaire, à formuler des conventions locales afin de remédier à la surpopulation carcérale. « Le contenu des conventions resterait entièrement aux mains des partenaires signataires : les juridictions demeurent ainsi totalement libres des orientations qu'elles fixent en la matière »⁴¹⁸. La liberté dévolue aux acteurs de la chaîne pénale dans la conclusion de ces conventions locales - existant parfois déjà dans certains tribunaux - permettrait à ces derniers d'envisager de prendre diverses mesures. A cette occasion, les acteurs pourraient tout à fait décider de limiter le prononcé des détentions provisoires afin de réduire la surpopulation carcérale. Néanmoins, si la détention provisoire est incluse implicitement dans la partie du dispositif reposant sur des accords locaux, celle-ci n'est pas envisagée dans la partie contraignante de leur dispositif. En effet, le mécanisme de régulation établi par Elsa Faucillon et Caroline Abadie prévoit la sortie de détention d'une personne condamnée une fois un seuil de criticité établi dès lors qu'un autre détenu arrive en MA ou QMA. A aucun moment, ce mécanisme n'envisage la sortie d'un détenu placé en détention provisoire.

Seule la proposition de loi déposée par des députés La France Insoumise et Nouvelle union populaire écologique et sociale, envisageait la détention provisoire au sein des modalités du mécanisme. Le premier article de cette proposition de loi « permet[trait en effet] au procureur de la République et au juge d'instruction de recourir à une alternative à la détention provisoire »⁴¹⁹ conformément aux dispositions de l'article 147 du Code de procédure pénale. Cet article prévoit en effet que le procureur de la République peut, à tout moment, requérir la mise en liberté d'office d'une personne détenue provisoirement. La mise en liberté peut

⁴¹⁷ Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, *op. cit.*

⁴¹⁸ ABADIE, C., FAUCILLON, E., *Op. cit.* p. 68

⁴¹⁹ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, *op. cit.*

également « être ordonnée d'office par le juge d'instruction après avis du procureur de la République »⁴²⁰. Ce mécanisme dispose ainsi que la mise en liberté du détenu devrait intervenir dans les vingt jours « à compter de la date d'écrou du détenu entré en surnombre »⁴²¹. A défaut de décision prise par le JLD ou le JI dans ce délai, une mise en liberté immédiate d'une personne placée en détention provisoire pour « circonstances exceptionnelles de surpopulation carcérale » serait ordonnée par le JLD. Cette mise en liberté ne concernerait toutefois que les mis en cause devant les juridictions correctionnelles et non pas criminelles.

En outre, lorsque le mécanisme est envisagé au regard de ces modalités techniques, il n'appréhende pas de manière globale la pluralité des causes de la surpopulation carcérale, en se concentrant uniquement en aval de la sanction et en excluant la détention provisoire. Toutefois, le mécanisme constitue uniquement une mesure d'urgence. Il permet de parvenir, de façon relativement rapide, à une situation carcérale acceptable en MA et QMA, dans l'attente de solutions plus pérennes afin de remédier à la surpopulation. En réalité, ce processus permettrait de résorber la surpopulation carcérale rapidement en incitant à mettre en œuvre en parallèle un réel changement de paradigme. Comme le soulignait Jean-Paul Céré, « il ne saurait y avoir une réponse unique à la surpopulation carcérale »⁴²². Le mécanisme constitue une réponse à la surpopulation mais il doit être accompagné d'autres mesures pour résorber totalement et durablement la surpopulation carcérale. Si le mécanisme de régulation carcérale constituait à lui seul une solution pérenne et durable pour remédier à la surpopulation carcérale, il est possible que ce dernier aurait été davantage accepté auprès du législateur et des pouvoirs publics. Finalement, « bien sûr, ce n'est pas la solution miracle et ce n'est surtout pas la solution unique »⁴²³. Le mécanisme de régulation carcérale se heurterait également à une difficulté intellectuelle puisqu'il n'envisagerait pas dans ses modalités, le principe d'individualisation de la peine.

Section 2 - Un mécanisme de régulation carcérale exclusif du principe d'individualisation de la peine

L'article 132-24 du Code pénal dispose que « les peines peuvent être personnalisées selon les modalités prévues à la présente section ». Les articles suivants précisent que la peine peut être

⁴²⁰ CPP, art. 147

⁴²¹ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, *op. cit.*

⁴²² SIMONNOT, D., CERE, J.-P., *op. cit.*

⁴²³ Commission des lois, *op. cit.* .

prononcée en tenant compte de la personnalité de l'auteur. Inscrit au sein du Code pénal dès 1810, le Professeur Raymond Saleilles a fortement contribué à théoriser le principe d'individualisation de la peine en publiant notamment un ouvrage intitulé *L'individualisation de la peine* en 1927. Finalement, ce principe a été consacré constitutionnellement seulement en 2005⁴²⁴. En effet, les Sages ont consacré la valeur constitutionnelle de ce principe dans une décision du 22 juillet 2005, en le faisant découler explicitement de l'article 8 de la DDHC⁴²⁵. Selon ce principe, la nature et le *quantum* de la peine ne peut être décidé uniquement au regard des circonstances de l'infraction. La personnalité de l'agent ne constitue, certes, qu'un critère parmi d'autres tels que la récidive ou les circonstances de l'infraction, mais elle doit être nécessairement prise en compte.

Le principe d'individualisation de la peine s'applique évidemment au prononcé de cette dernière. Néanmoins, « l'individualisation innerve tout le droit de la peine, tant au stade de son prononcé que de son exécution »⁴²⁶. Ainsi, lorsqu'une personne condamnée purge une peine, elle peut bénéficier d'un aménagement de peine. En France, le choix a été porté sur une individualisation des aménagements de peine. Lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement, une telle mesure peut être accordée lorsque la personnalité du prévenu le justifie. Ce dernier peut en effet manifester sa volonté à s'insérer ou se réinsérer au sein de la société, en s'inscrivant à des formations, en recourant à des soins ou en exerçant un travail en détention. L'étude de la personnalité de chaque détenu et l'individualisation de ces aménagements de peine a porté ses fruits en matière de prévention de la récidive. Les juridictions peuvent en effet « prononcer des aménagements “sur mesure” selon les besoins criminogènes des condamnés et leur contexte personnel et familial »⁴²⁷. Toutefois, dans un contexte de surpopulation carcérale, les détenus sont souvent confrontés à une pénurie des activités proposées en détention et sont contraints de rester inactifs pendant de nombreuses heures en cellule.

Le mécanisme de régulation carcérale inquiète les acteurs de la chaîne pénale en ce qu'il ne prendrait pas en compte ce principe d'individualisation de la peine. Martine Hergoz-Evans estime que si les aménagements de peine individualisés permettent de prévenir la récidive, il en est autrement pour les aménagements de peine automatisés. Certains magistrats estiment ainsi

⁴²⁴ CERE, J.-P., GREGOIRE, L. (2024), Peine : nature et prononcé, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz

⁴²⁵ Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005

⁴²⁶ CERE, J.-P., GREGOIRE, L., *op. cit.*

⁴²⁷ HERZOG-EVANS, M. (2024), Peine : exécution, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz

que la « peine doit dépendre du comportement du prévenu lui-même »⁴²⁸. Le mécanisme de régulation carcérale pose ainsi une difficulté intellectuelle puisqu'il fait dépendre la peine selon des circonstances extérieures et indépendantes à la personne placée en détention⁴²⁹. Le détenu ne pourrait bénéficier d'une remise de peine que dans le cadre de « circonstances exceptionnelles de surpopulation carcérale »⁴³⁰.

Néanmoins, en principe, la régulation carcérale ne repose pas sur des remises de peines automatiques. Ce mécanisme s'inscrit surtout dans une volonté d'accroître le dialogue entre l'administration pénitentiaire et les juridictions, dès lors qu'un seuil de criticité du taux d'occupation en MA ou QMA est atteint. Ce dialogue peut prendre différentes formes. Il peut reposer sur la conclusion de conventions locales ainsi que sur la communication hebdomadaire du taux d'occupation au sein de la MA ou du QMA. Un dialogue peut également être établi lors de réunions de la commission d'application des peines afin de discuter de la situation des détenus qui pourraient faire l'objet d'une telle remise de peine. Toutefois, certaines propositions et notamment celle déposée devant l'Assemblée nationale, prévoyaient des mesures plus radicales en cas d'absence de réponse du JAP dans un délai de quinze ou vingt jours à compter de la date d'écrou du détenu en surnombre⁴³¹. Dans ce cadre, l'article L. 213-13 du Code de pénitentiaire, tel que rédigé au sein de cette proposition, disposait qu'une personne placée en détention provisoire serait remise immédiatement en liberté.

Par conséquent, le mécanisme de régulation carcérale constitue un outil imparfait pour résorber la surpopulation, ce que les acteurs qui le défendent ne nient pas. Mathieu Quinquis expliquait à ce titre être « conscient que le modèle parfait n'existe pas »⁴³². Ce dispositif ne constitue qu'un ultime recours devant l'insuffisance, voire l'inefficacité, de la stratégie mise en place jusqu'ici par les pouvoirs publics afin de résorber la surpopulation carcérale. L'ampleur de la situation en MA et QMA « oblige les décideurs à agir dans un environnement sous forte contrainte, et donc à imaginer des solutions qui ne sont que des "second-best" comme disent les économistes »⁴³³. Ainsi, au départ, l'OIP s'opposait au mécanisme de régulation carcérale considérant qu'il était philosophiquement difficile d'accepter qu'un nombre de détenus

⁴²⁸ Entretien Mme. A.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, *op. cit.*

⁴³¹ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, *op. cit.*

⁴³² Entretien Mathieu QUINQUIS

⁴³³ MONNERY, B., *op. cit.*

acceptable en France correspondait exactement à celui de la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires ⁴³⁴. Néanmoins, devant la promiscuité et les conséquences de la surpopulation sur les détenus ainsi que le succès de la régulation mise en place durant la crise sanitaire, l'OIP s'est orienté vers la défense de la régulation carcérale, surmontant ainsi les défauts du mécanisme.

Dès lors, bien que pas idéal, le mécanisme constitue une vraie solution au problème de surpopulation. Il est ainsi peut-être préférable de mettre en œuvre un tel mécanisme plutôt que de rester inactif devant cette situation accablante ⁴³⁵.

⁴³⁴ Entretien Mathieu QUINQUIS

⁴³⁵ Entretien Mme. A.

CONCLUSION

« Ce qu[e les juristes] voient dans les livres de droit est un décor de théâtre. Par conséquent, la sociologie juridique est, par rapport au droit, l'envers du décor ». Œuvrant à l'introduction de la sociologie juridique comme une discipline à l'Université au même titre que l'histoire du droit ou encore la philosophie de la justice, le Professeur Jean Carbonnier expose ici l'une des fonctions de la sociologie juridique. Cette « science descriptive »⁴³⁶ permet en effet, à l'aune de la diversité des méthodes qualitatives et quantitatives qu'elle mobilise⁴³⁷, de comprendre la règle de droit, son origine ainsi que ses effets sur la société. Surtout, la sociologie juridique permet de mesurer la pertinence d'une intervention du droit. Elle peut, en ce sens, parfois même constituer un appui pour le législateur dans l'élaboration de la règle de droit, en remplissant alors une fonction d'accompagnement des pouvoirs publics.

Dès lors, il est intéressant d'envisager le mécanisme de régulation carcérale non pas uniquement selon une approche technique et juridique mais au regard d'une démarche sociologique plus générale. Le « droit dogmatique »⁴³⁸, selon l'expression de Jean Carbonnier, s'oppose parfois à la réalité et ne répond plus tout à fait à la demande sociale. Le mécanisme de régulation carcérale, qui n'est toujours pas introduit en droit positif mais dont la mise en œuvre a été plébiscitée à l'occasion de deux propositions de lois, s'inscrit pleinement dans cette analyse des interactions entre société et phénomène juridique. En outre, l'étude de l'approbation complexe de ce mécanisme met en lumière les courants idéologiques qui s'affrontent au sein de la société autour de l'institution carcérale. Le contexte sécuritaire qui s'est renforcé, non seulement après les attentats mais aussi à l'aune des nombreux faits divers dont les médias et les pouvoirs publics s'emparent âprement, fait persister, au sein de la société une volonté vive de réprimer, condamner et punir. Les magistrats, seuls responsables de la mise sous écrou, cèdent alors souvent à cette pression en réprimant sévèrement les personnes ayant causé un trouble à l'ordre public. L'augmentation de la population carcérale jusqu'à une situation de surpopulation pénitentiaire chronique en est la conséquence directe.

Devant l'urgence de cette situation, le mécanisme de régulation carcérale s'impose de plus en plus comme une réponse nécessaire afin de résorber rapidement et efficacement la surpopulation carcérale. Les défenseurs du mécanisme de régulation carcérale s'inscrivent à

⁴³⁶ CORTEN, O. (2023), *Sociologies du droit*, Dalloz, Méthodes du droit, p. 43

⁴³⁷ FENOUILLET, D. (2015), *L'argument sociologique en droit, pluriel et singularité*, Dalloz, Thèmes, commentaires et Actes, p. 16

⁴³⁸ CORTEN, O., *op. cit.* p. 54

rebours de cette culture de l'emprisonnement en souhaitant, au-delà même de la résorption de la surpopulation, introduire un changement de paradigme. En effet, il est observé chez ces derniers une volonté de sortir du référentiel de la peine d'emprisonnement et d'engager une réflexion collective sur les fonctions de la peine, afin que celle-ci ne conduise pas uniquement à sanctionner l'auteur de l'infraction. En régulant les flux de population carcérale en MA et QMA, ce dispositif permettrait à ces établissements de remplir pleinement leurs fonctions de réinsertion et d'amendement de la personne condamnée. Le retour à un taux d'occupation acceptable conduirait en outre ces établissements à fonctionner à hauteur de leurs capacités opérationnelles, offrant aux détenus une possibilité de s'inscrire à des activités ou des formations, ou de bénéficier des soins dont ils ont besoin. L'attention portée à l'insertion du détenu afin que celui-ci retrouve pleinement sa place au sein de la société s'inscrit particulièrement dans une volonté de limitation de la récidive. *A fortiori*, l'étude du mécanisme de régulation carcérale conduit à une réflexion sur la répression pénale, « qui on pénalise, pourquoi on pénalise et qui entre en prison ? »⁴³⁹. Lorsque des délits du « bas spectre »⁴⁴⁰ pénal sont commis, la peine d'emprisonnement ne répond pas forcément à la fonction d'amendement, d'insertion ou de réinsertion. Il apparait en outre dans plusieurs études que, pour ces délits, les peines alternatives à l'emprisonnement seraient davantage « efficaces en matière de réinsertion et de prévention de la récidive »⁴⁴¹.

Les défenseurs de ce mécanisme observent déjà, depuis l'émergence de ce dernier, que ce dispositif initialement refusé catégoriquement par de nombreux acteurs, s'immisce progressivement au sein de la chaîne pénale notamment à l'aune d'une politique volontariste menée à l'échelle locale⁴⁴². Si une certaine indifférence à l'égard du sort des détenus est assez marquante au sein de la société, il en est différemment pour le sort des personnels pénitentiaires qui sont tout autant victimes de cette situation. Pour la huitième fois consécutive, l'administration pénitentiaire « foule le sol des champs Elysées »⁴⁴³, mettant en lumière la « troisième force de sécurité intérieure française »⁴⁴⁴. Dominique Simonnot relève en effet que « si le gouvernement ne veut pas penser aux détenus, qu'il pense au moins aux surveillants et aux personnels pénitentiaires »⁴⁴⁵.

⁴³⁹ Entretien Mathieu QUINQUIS

⁴⁴⁰ Commission des lois, *op. cit.*

⁴⁴¹ ABADIE, C, FAUCILLON, *op. cit.* p. 7

⁴⁴² Etat français, *op. cit.* p. 18

⁴⁴³ MACRON, E., *op. cit.* ; ENAP. (2013), « “ Nos forces morales” : L'administration pénitentiaire au rendez-vous du 14 juillet 2023 »

⁴⁴⁴ ENAP. (2013), « “ Nos forces morales” : L'administration pénitentiaire au rendez-vous du 14 juillet 2023 »

⁴⁴⁵ Entretien Dominique SIMONNOT

La violente attaque d'un fourgon pénitentiaire dans l'Eure le 14 mai 2024 ⁴⁴⁶, conduisant au décès de deux personnels pénitentiaires, alors qu'ils procédaient à l'extraction d'un détenu, a déclenché une vive émotion dans l'ensemble de la chaîne pénale ainsi qu'une forte mobilisation de l'administration pénitentiaire ⁴⁴⁷. Une fois le choc et la sidération devant ce drame quelque peu atténuée, les personnels pénitentiaires ont bénéficié d'une certaine visibilité afin, non seulement de témoigner de leur vive émotion devant la perte de deux collègues mais également de mettre en lumière la difficulté de leurs conditions de travail. Il se peut que cet événement, aussi dramatique soit-il, engagera une réflexion plus profonde sur l'introduction du mécanisme de régulation carcérale afin de répondre avec efficacité à la surpopulation chronique, responsable de la dégradation des conditions de travail de ces personnels.

« Rien n'est plus fort qu'une idée dont l'heure est venue ». Cette citation attribuée généralement à Victor Hugo pourrait s'appliquer au mécanisme de régulation carcérale. En outre, une fois les entraves à l'approbation du mécanisme de régulation carcérale atténuées, il est possible que ce dernier s'impose à l'avenir avec davantage de vigueur, jusqu'à être finalement consacré par le législateur.

⁴⁴⁶ ALBERTINI, A., LAURENT, S. (2024), « Attaque mortelle d'un fourgon pénitentiaire : le parcours de Mohamed Amra, détenu dangereux passé sous les radars », Le Monde

⁴⁴⁷ MESTRE, A. (2024), « “ Ils sont venus pour tuer, c'est un assassinat ” : au lendemain de l'attaque contre un fourgon pénitentiaire, l'émoi et la mobilisation du personnel », Le Monde

ANNEXES

Entretien, Dominique SIMONNOT, Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, 17 avril 2024, Entretien téléphonique enregistré d'une durée de trente minutes

— **Mon sujet de mémoire porte sur le mécanisme de régulation carcérale. Mon mémoire traite particulièrement de l'acceptabilité du mécanisme et notamment quels sont les acteurs qui le défendent. Vous avez été nommée CGLPL en 2020. J'aurai voulu savoir depuis le début de votre mandat quelle a été la stratégie du CGLPL pour essayer d'institutionnaliser le principe de la régulation carcérale ?**

— Comme vous pouvez le voir, le CGLPL se mobilise beaucoup en faveur de la régulation carcérale et dans plusieurs directions. D'abord grâce à de nombreuses auditions, en commission des lois ou devant des parlementaires dans le cadre de missions ou d'enquête où j'ai pu prôner ce mécanisme. D'autre part, sur ce même sujet, nous avons réuni, au CGLPL, un groupe de travail formé des syndicats pénitentiaires, des syndicats de magistrats, d'avocats, de médecins, psychiatres, ou pas et travaillant en prison et des associations qui œuvrent en prison afin d'y réfléchir. L'immense majorité des organisations de ce groupe penche en faveur de la régulation carcérale et le groupe doit d'ailleurs être également entendu en commission des lois.

Par ailleurs, trois propositions de lois en ce sens ont été déposées, l'une au Sénat, et deux à l'Assemblée, mais comme vous avez pu le voir les niches réservées aux oppositions n'ont pas servi à cela. Il m'a été expliqué par des parlementaires de l'opposition que les niches étaient un « casse-tête ». Certes. Mais j'ai surtout bien compris que les prisons ne sont pas non plus leur priorité.

Il nous est souvent opposé que l'opinion publique n'y est pas prête. C'est sûrement exact compte tenu des discours extrêmement démagogiques qui lui sont tenus. On observe que quand des gens, quand certains parlementaires, élus, parlent du laxisme de la justice, le garde des Sceaux répond « non vous voyez que la justice n'est pas laxiste, puisque les prisons explosent ». Donc je n'appelle pas ça un argument en faveur de la décélération carcérale.

Le CGLPL n'a pas le pouvoir d'injonction, soit d'enjoindre sous peine d'amende ceci ou cela aux administrations qui gèrent les lieux que nous contrôlons. En revanche, j'ai le pouvoir libre et public d'interpellation. Grâce aux journalistes d'abord qui publient les prises de position du CGLPL, ensuite en allant de colloque en colloque chez les psychiatres, les magistrats administratifs, judiciaires, chez les avocats, à la pénitencière, dans les colloques citoyens d'associations très diverses pour porter cette parole. J'ai remarqué quand même une chose. Désormais ce n'est plus un gros mot « régulation carcérale ». C'est un mot qui s'emploie de plus en plus. Vous me direz c'est peut-être parce que je suis obsédée par ça et que je la vois partout. Mais, je ne crois pas, non. Avant quand j'étais journaliste, régulation carcérale ce n'était pas un mot courant

[...] Non, c'est honteux. Donc je me dis que le mot fait quand même son chemin. On a élaboré une nouvelle stratégie au contrôle, qui est le plus possible d'accompagner, de porter tout le contentieux dû à la dignité des conditions de détention devant les tribunaux. Alors, c'est plutôt administratif comme vous avez pu le voir. Il y a de plus en plus de condamnation non seulement de la Cour européenne et des tribunaux français. Spécialement les tribunaux administratifs en référé condamnent l'Etat à remettre en état, c'est le cas de le dire, telle partie de la prison, la mise aux normes de la sécurité. Je ne vous raconte pas ce que l'on voit. Par exemple, la sécurité de l'électricité, rien que la sécurité incendie, il y a des endroits, c'est effarant. Si vous voulez je vous envoie les photos, de toute façon vous avez toutes les photos en accès libre sur notre site. Donc je pense que faire condamner l'Etat à payer des sommes quand même importantes à la fin, s'ajouteront aux 110€ par jour que compte un détenu aux impôts de tout le monde. Je dirai que c'est peut-être la bonne tactique parce que faire les comptes, combien ça nous coûte de faire vivre les gens dans des conditions pareilles.

Si vous voulez j'ai passé le moment où l'on parlait de dignité, de droit humain, j'en ai un peu marre de me faire traiter de « droit de l'homme » comme si c'était une insulte. Inutile de vous dire que pour moi ce n'est pas une insulte. Voilà, cela ne m'empêchera pas de parler de la dignité des conditions de détentions, mais cela me permet quand même de passer à une autre dimension, qui est une dimension financière, économique, pragmatique comme l'aime le gouvernement

— **Le CGLPL défend-il le mécanisme de régulation carcérale depuis le début des réflexions autour de l'introduction d'un tel dispositif ou cette défense du mécanisme**

par le CGLPL a surtout commencé depuis le début de votre mandat ?

— Non non, ça fait longtemps. Ce n'est pas moi qui fais le miracle, le Contrôle a toujours été pour la régulation carcérale je crois et ce, dès l'apparition du mécanisme de régulation carcérale.

— Puisque c'est un mécanisme qui au final est assez récent, apparu au moment de la conférence de consensus.

— Oui c'est ça, et puis il a été mis en œuvre avec le Covid. Quand j'étais beaucoup plus jeune, j'étais éducatrice à la pénitencière. Tous les ans, il y avait les décrets de grâce collective. Tous les ans, on attendait de pied ferme les sortants de prison pour les aider à trouver un logement, un boulot, un peu d'argent etc, etc... Cela a été supprimé par Nicolas Sarkozy au motif que le décret de grâce collective était le fait du prince. Moi je veux bien, mais cela a ajouté un stock de cinq milles personnes auquel s'est ajouté les cinq milles personnes de l'année suivante.

Finalement, on vit sur un gros stock. Maintenant, on a vu qu'à travers ce qui s'est passé pendant le covid, ce n'était pas un drame et personne ne le prenait dramatiquement, que les gens sortent quoi, quinze jours, un mois avant leur fin de peine. Est-ce que c'est vraiment un drame ? Non. Cela n'a pas fait de drame pendant le covid. Il se trouve qu'on pourrait le mettre en place là, mais il faut un peu de courage politique. Et de toute façon, vous savez que la prison prévoit certes de punir, et c'est tout à fait normal, mais aussi l'article 770 du Code de procédure pénale dit que la prison doit aussi proposer des activités et proposer aux détenus une vie aussi proche que possible de celle du dehors pour que ces gens, quand ils sortent comme disait Badinter, sortent meilleurs. Là, on fait en sorte qu'ils sortent pires.

Quand vous voyez trois jeunes hommes dans une cellule, enfermés vingt heures sur vingt-quatre, vingt heures sur vingt-quatre dans le meilleur des cas puisqu'en général c'est vingt-deux heures sur vingt-quatre, sans accès à presque rien, à quoi croyez-vous qu'ils passent leur journée, sinon à s'énerver ou à fumer du shit qui circule en prison comme dehors ? Je rappelle que les saisies en la matière sont parcimonieuses. Tout le monde sait que cela calme les gars, de même que les saisies de portables. Si vous voulez, la pénitencière montre le réalisme qu'est incapable de montrer le gouvernement. Si le gouvernement ne veut pas penser aux détenus, qu'il pense au moins aux surveillants et aux personnels pénitentiaires. C'est absolument honteux de les laisser seuls face à cela.

— **Chez les personnels pénitentiaires, observez-vous un réel consensus sur la volonté d’instaurer ce mécanisme ?**

— C’est peut-être un peu plus compliqué que cela, mais je trouve que là ces derniers temps, oui. Je les ai vu commencer à dire il y a trop de monde, on peut plus. Et cela fait un petit moment d’ailleurs. Cela dépend des syndicats, mais chez les syndicats de directeurs, c’est sûr que là, vu l’urgence, dans notre groupe de travail qui n’est pas énorme, pas petit je veux dire au contraire, c’est quand même l’opinion ultra-majoritaire. Je crois qu’il y a que deux organisations qui sont contre. Contre, mais toutes pour qu’il y ait moins de monde en prison, elles ne sont pas pour ce mécanisme mais pour autre chose.

— **Vous défendez la mise en place d’un mécanisme de régulation carcérale. Il y a un accord sur le principe du mécanisme en lui-même mais je voulais savoir si vous défendiez un mécanisme en particulier avec des modalités spécifiques ou si vous défendiez entre guillemet « juste » le principe de régulation ?**

— Non moi je ne vais pas me mettre à élaborer les choses que les autres sont beaucoup plus doués que moi pour faire. Je pense que la pénitentiaire est beaucoup plus forte pour mettre ça sur pied, les parlementaires aussi. Mais simplement, ce que je veux dire c’est que je pense, que regardez l’Allemagne. L’Allemagne a vingt millions d’habitants de plus que nous. Ils ne passent pas pour spécialement laxistes, les Allemands. Ils ont vingt milles détenus de moins que nous. Ils sont à cinquante-huit-milles. Ils croient aux peines hors les murs. Ils n’ont pas du tout la même politique que nous. Chez nous, les peines s’allongent. Eux ils sont pour des peines très courtes, mais tout de suite. Dans notre groupe de travail, il y a deux organisations qui sont pour ça. Mais bon, moi peu m’importe du moment qu’on arrive à pas plus de détenus que de places. Enfin, cela me paraît, c’est quand même, on est là à discuter d’un truc qui quand même, je ne sais pas comment vous dire, tellement naturel. Oui, c’est du bon sens.

— **Est-ce qu’une coopération est mise en place entre les différents acteurs qui défendent la mise en place de ce mécanisme ?**

— Oui on se voit tous beaucoup, on s’appelle pas mal et on se dit tous, comment faire pour porter ça ? Il y a eu plein de textes dans les journaux, plein de tribunes et puis peut être décider d’autres choses, d’autres actions. Je cherche désespérément lesquelles, je ne vais pas aller

m'enchaîner devant la Chancellerie. Mais enfin, je veux rappeler que le président de la République a été jurer fidélité aux idées de Robert Badinter devant son cercueil, devant la Chancellerie. Il a juré d'être fidèle à sa mémoire, à sa fidélité, tout de suite après avoir dit que Robert Badinter croyait et portait le fait qu'un homme, en prison, fût-il coupable avait le droit d'en sortir meilleur. Il a juré d'être fidèle à ses idées. En amour, il faut des preuves. Comme on sait tous, toutes.

— J'avais vu en effet un discours d'Emmanuel macron à l'ENAP en 2018 qui portait déjà le principe de régulation.

— Oh, il était bien ce discours.

— Moi il me dit être toujours pour la régulation carcérale mais localement. Mais localement cela ne veut rien dire. Non alors s'il y a un truc de régulation carcérale pour lequel je suis, c'est une régulation carcérale nationale et contraignante parce que sinon, il y a eu, il y a des expériences locales. Cela veut dire que les gens de Grenoble vont je ne sais pas mettons à Lyon, puis une fois que Lyon est trop plein, ils retournent à Grenoble et ainsi de suite et toutes les maisons d'arrêts à côté deviennent surpeuplées aussi puisque Grenoble se déleste et après les autres maisons d'arrêts se délestent sur Grenoble à nouveau. Cela ne veut rien dire. Tant que ce n'est pas national cela ne veut rien dire. Je pense qu'il faut jouer sur les sorties.

— Le mécanisme de régulation au final se concentre uniquement sur les sorties.

— Moi je suis pour que l'on régule aussi les entrées en restreignant la comparution immédiate, mais malheureusement, qui est très grande pourvoyeuse de cellule. Vous allez à ces audiences ?

— Oui, j'y ai déjà assisté au cours de stages en juridiction.

— Oui bah voilà, vous avez vu. C'est systématiquement des condamnations. Donc, bah voilà. Et en plus, il y a une autre procédure qui s'ajoute à cela, c'est la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité déferrement, et qui consiste à faire venir quelqu'un quand il est en garde à vue et à lui proposer le deal : Est-ce que tu prends les trois mois, quatre mois fermes avec mandat de dépôt que je te donne, ou tu préfères aller à l'audience cet après-midi en comparution immédiate ? Je trouve que c'est un choix, certes qui existe, comme me l'a expliqué un magistrat, il est un peu contraint. En 2023, j'ai eu beaucoup de mal à avoir

les chiffres, mais il y a eu vingt-deux milles ou vingt-trois milles peines fermes délivrées par ce biais, mais j'ignore et pas moyen de me le dire si c'est assorti d'un mandat de dépôt ou pas. C'est dingue quand même si je n'ai pas les chiffres.

— Pourtant en votre qualité d'autorité administrative ils sont obligés de vous les donner ?

— Ah non, ils sont tout à fait obligés, mais ils disent « on ne les a pas ». Alors je le dis partout, ils ne les ont pas. Oui, oui, sinon ne vous inquiétez pas je sais bien menacer pour dire, non vous êtes obligés de me les donner.

— Je voulais savoir si vous pensez que le fait que le mécanisme de régulation se limite aux sorties de détention et n'inclue pas, par exemple, les personnes détenues provisoirement par exemple, constitue un obstacle à son acceptabilité ?

Non, puisque tout le monde s'en fout des détenus. On s'en fout qu'ils soient innocents ou coupables puisque tout le monde pense que s'ils sont en prison, ils sont coupables. En plus, tout le monde pense qu'on va libérer des gros criminels alors que non et qu'en plus c'est quinze jours, un mois avant la fin de peine. Mais ce qui ne marche pas c'est la détention à domicile sous surveillance électronique ou l'assignation à résidence sous surveillance électronique peut-être. Je ne sais pas pourquoi cela marche si mal, comme marche mal le placement extérieur. Il y a en a que sept cents ou huit cents par an, mais je ne sais pas si vous savez, mais c'est très mal financé par l'Etat. Emmaüs par exemple, citoyen justice, l'association, sont spécialisés là-dedans. Ils se plaignent énormément du fait qu'ils n'y arrivent pas. Parce que d'abord, quand leurs chambres ne sont pas remplies, ce qui d'ailleurs n'est pas du tout de leur faute mais est de la faute des magistrats, enfin de la faute, ils ne sont pas remplis par les magistrats. Eh bien, elles ne sont pas financées.

— Vous vous reconnaissez la responsabilité des magistrats dans la prononciation de toutes ces peines.

— A votre avis qui envoie en prison ? Alors, je dois dire qu'ils souffrent beaucoup des injonctions contradictoires, mais moi ce que je leur reproche, c'est de ne pas aller assez en prison. Je crois que si les magistrats voyaient ce que nous on voit tous les mois, dans plusieurs établissements, je pense qu'il y aurait un peu moins de gens en prison. Je pense qu'on ne peut pas envoyer, qu'un être humain normal ne peut pas envoyer des gens en prison dans des conditions pareilles. Je pourrais vous dire au mieux, ça ne sert à rien, mais ça empire les

choses. C'est ça qui ne va pas. Alors je pense que dans ces conditions, la prison s'assimile à une vengeance, mais c'est aussi un temps mort, temps pendant lequel les détenus ne font rien. Il n'y a que 28% des détenus en France contre 70% en Allemagne. Qu'est-ce que vous voulez. Tout est dit.

— **Selon vous, quels seraient les obstacles à l'acceptabilité du mécanisme ?**

— Les obstacles ? Les obstacles, c'est que le gouvernement ne le veut pas. Je ne vous dis pas qu'un autre gouvernement le ferait, mais je trouve que c'est d'une irresponsabilité totale, en totale contradiction avec la CEDH et pour un gouvernement pro-européen, je trouve ça bizarre. Et puis, pour des gens qui se disent pragmatiques, ils ne le sont pas vraiment, puisque le pragmatisme voudrait qu'on libère les gens. Encore une fois, je le dis, à quinze jours, à un mois de la fin de peine.

— Certains personnes trouvent que la régulation est problématique en ce qu'elle remet en cause la décision de justice prise par les tribunaux correctionnels.

— Qu'est-ce que c'est un aménagement de peine ? Voilà. C'est exactement ça. Ce serait des aménagements de peine massifs. Alors, c'est exactement la raison pour laquelle il faut que ça soit local. Quand c'est local effectivement, il y a des risques que les gens ne soient pas traités de la même manière. Enfin moi je m'en fiche sur l'on soit traité de la même manière, du moment que l'on fait sortir des gens vu que là, ce n'est plus possible. Je vous assure vous entre là-dedans, vous ne sortez pas la même.

— Je n'ai pas eu l'occasion de visiter une maison d'arrêt.

— Ce n'est pas que j'espère pour vous que vous y alliez puisque ce n'est pas marrant, mais franchement c'est horrible. Ça fout la honte.

— **Comment est-ce que vous décidez des maisons d'arrêts à visiter ?**

— Bon alors vous savez, on reçoit trois mille cinq cents lettres par an, donc d'abord, il y a plein de dénonciations dedans « venez m'aider, là j'ai ci, là j'ai ça ». Ensuite on a des prisons dont il ne vient rien du tout, zéro signalement. Là c'est bizarre aussi. Et puis, on a les prisons où on n'est pas allé depuis trop longtemps et où l'on retourne. C'est assez logique comme

classement si vous voulez.

— Depuis le début de votre mandat avez-vous l'impression qu'il y a une évolution de la perception de la surpopulation dans l'opinion publique ?

— Non je dis qu'on parle de plus en plus de régulation carcérale. Vous savez l'opinion publique, je ne sais pas ce que c'est. Je vais un peu partout, je vais dans plein de colloques. Parfois je me retrouve on est dix, parfois on est deux-cents, parfois on est beaucoup plus, mais est ce que je sais ce que ça donne ? Je ne fais pas de sondage, je ne pense pas que cela remporte un grand succès puisque malheureusement, la France tourne assez réac, un peu partout. Je dis réac enfin voyez ce n'est pas tellement des idées très libérales.

— Sur la politique actuelle du gouvernement de la surpopulation carcérale, j'ai vu plusieurs interviews de vous dans lesquelles vous disiez que la construction d'établissements pénitentiaires ne constituait pas une réponse adéquate à la surpopulation, mais est-ce que cela peut quand même constituer une réponse nécessaire en plus d'une régulation ?

— Je crois que cela bouffe beaucoup d'argent, énormément, la plupart du budget de la pénitentiaire. On ferait mieux de recruter des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, de rendre plus crédibles des alternatives à l'incarcération. On a calculé que les alternatives à l'incarcération tombent sur des gens qui de toute façon, n'auraient pas été en prison, donc cela devient des alternatives à la liberté. Cela étend juste le filet pénal. Vous voyez,

c'est cela qu'on a regardé avec mes copains du volet pénal. Enfin mes copains, le groupe de travail qui se réunit au contrôle. Comme on voit que les alternatives montent énormément en même temps que les incarcérations, les directeurs de prisons, les magistrats disent qu'on étend le champ du filet pénal. Voilà donc moi, je n'ai pas l'impression que l'opinion, après tout si on lui tient un discours, enfin qu'est-ce que l'on veut ? On veut que les gens sortent pires ou meilleurs ? Ce n'est pas un discours simple à tenir, moi-même j'ai bien vu sur twitter ce que je prends dans la figure. Ce n'est pas grave. Il faut un peu de courage, mais je pense que c'est obligatoire.

— Je n'ai plus de question mais n'hésitez pas si vous avez d'autres observations sur le mécanisme de régulation à me faire part.

— Non ça va, mais n'hésitez pas à rappeler si vous avez d'autres questions,

— Merci beaucoup en tout cas pour le temps que vous m'avez consacré.

— De rien, bonne chance en tout cas puisque c'est dur d'écrire.

— Merci beaucoup, au revoir.

SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Entretiens

- **Mathieu QUINQUIS**, Avocat et Président de l’Observatoire International des Prisons – Section française, 26 mars 2024, Entretien enregistré d’une durée d’une heure
- **Dominique SIMONNOT**, Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, 17 avril 2024, Entretien téléphonique enregistré d’une durée de trente minutes
- **Mme A.** Substitute du Procureur de la République près le Tribunal judiciaire de Bobigny, 25 avril 2024, Entretien d’une durée de vingt-cinq minutes

Bibliographie

ALBERTINI, A., LAURENT, S. (2024), « Attaque mortelle d’un fourgon pénitentiaire : le parcours de Mohamed Amra, détenu dangereux passé sous les radars », *Le Monde*

ALCON-LIGNEREUX, L. (2020), 4 500 détenus de plus en 5 ans, 2015-2020 : analyse statistique de l’évolution de la population carcérale, Direction de l’administration pénitentiaire, Cahiers d’études pénitentiaires et criminologiques, n°50 <https://www.justice.gouv.fr>

ALONZO J.-F., ARMAND J.-M., GARCON J., GUERINEAU I., NOUHAUD K. (2020), « 75 ans réforme Amor », Ecole Nationale d’administration pénitentiaire, Centre de ressources sur l’Histoire des Crimes et des Peines. <https://www.enap.justice.fr>

ANELLI, L. (2023), « Détention provisoire, l’interminable attente », OIP. <https://oip.org/analyse/detention-provisoire-linterminable-attente/>

ARTIERES, P., LASCOUMES, P. (2004), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?* Edition Presses de Sciences Po collection académique

AUBLANC, M. (2022), « Justice : pourquoi le principe de régulation carcérale ne prend pas dans les prisons », 20 MINUTES. <https://www.20minutes.fr>

BADINTER, R. (1981), Discours intégral de Robert Badinter sur l'abolition de la peine de mort, INA éclaire l'actu. <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/peine-de-mort-discours-robert-badinter-integral>

BASTARD, J. (2023). « La réduction de la population carcérale comme enjeu de politique criminelle l'expérience grenobloise de “ régulation carcérale ” ». Archives de politique criminelle, 45, 169-180. <https://doi-org.docelec-u-paris2.idm.oclc.org/10.3917/apc.045.0169>

BAUDAIS, P. (2023), « En France, des prisons surpeuplées car on incarcère davantage », Ouest France. <https://www.ouest-france.fr/societe/prison/en-france-des-prisons-surpeuplees-car-on-incarcere-davantage-cb247518-638e-11ee-8587-76ae2bcd88b7>

BELLOUBET, N. (2017), Présentation des chantiers de la Justice, 6 octobre 2017, Discours de Madame Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/presentation-chantiers-justice>

BOULOC, B. (2023), *Procédure pénale*, Dalloz, Collection Précis, Droit privé, 29^{ème} édition

CAPPADORO, H. (2015), *Les sens de la peine*, L'Harmattan, BibliothèqueS de droit

CERE, J.-P. (2019), « Prison : normes européennes – prison et règles pénitentiaires », Répertoire du droit européen, Dalloz.

CHABBAL, J. (2016), *Changer la prison : Rôles et enjeux parlementaires*, Presses Universitaires de Rennes

CNB. (2022), En finir avec la surpopulation carcérale, Synthèse des échanges, Commission des libertés et droits de l'Homme, 1^{er} décembre 2022. <https://www.cnb.avocat.fr/>

COMBESSIE, P. (2009). I. Les fonctions de la prison. Dans : Philippe Combessie éd., *Sociologie de la prison* (pp. 5-20). Paris : La Découverte. <https://www-cairn-info.docelec-u-paris2.idm.oclc.org/sociologie-de-la-prison--9782707157997-page-5.htm>

CORNU, G. (2024), *Vocabulaire juridique*, Presse universitaire de France, 15^{ème} édition

CORNUAU, F., JUILLARD, M. (2021), Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de la prison, Ministère de la Justice, Infostat justice, SDSE – Service statistique ministériel de la justice n°183, juillet 2021. <https://www.justice.gouv.fr>

CORTEN, O. (2023), *Sociologies du droit*, Dalloz, méthodes du droit, p. 43

COSNAY, M. (2011), *Entre chagrin et néant, Audiences d'étrangers*, Cadex Editions

Cour des comptes (2023), Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, Communiqué de presse. <https://www.ccomptes.fr>

DAVID, B. (2020), « La procédure des comparutions immédiates ou la quasi-certitude d'être incarcéré », *AJ pénal* n° 9

DELARUE, J.-M. (2010), « Prisons et relations carcérales », *Etudes* 2010/12, (Tome 413), p. 609 à 630. <https://doi.org/10.3917/etu.4136.0609>

DELARUE, J.-M. (2018), *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, Dalloz

Direction de l'administration pénitentiaire (2021), Statistique des établissements des personnes écrouées en France, Ministère de la Justice . <https://www.justice.gouv.fr>

DOMINATI, M. (2022), « Confiance dans l'institution judiciaire : parution du décret relatif aux mesures d'application des peines », *Dalloz Actualité*

DUFOUR, O. (2023) « Il est 6h30 du matin, l'audience est levée », *Actu juridique*. <https://www.actu-juridique.fr>

DUPONT-MORETTI, E. (2023), Observation et avis du garde des Sceaux, ministre de la Justice sur l'avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales. <https://www.cglpl.fr>

DUPONT-MORRETI, E. (2023), Orientation et programmation du ministère de la justice 2023-2027, Exposé des motifs, Texte n°569 (2022-2023) déposé au Sénat le 3 mai 2023. <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl22-569-expose.html>

DUROCHE J.-P., PEDRON P. (2019), *Droit pénitentiaire : tout le cours à jour des dernières réformes*, Vuibert, Collection Vuibert droit, 4^{ème} édition

ENAP. (2013), « “ Nos forces morales” : L'administration pénitentiaire au rendez-vous du 14 juillet 2023 ». <https://www.enap.justice.fr>

ENGUELEGUELE, S. (1998), *Les politiques pénales (1958-1995)*, L'Harmattan

FENOUILLET, D. (2015), *L'argument sociologique en droit, pluriel et singularité*, Dalloz, Thèmes, commentaires et Actes

GAUTRON, V. et RETIERE, J.-N. (2013), « La justice pénale est-elle discriminatoire ? Une étude empirique des pratiques décisionnelles dans cinq tribunaux correctionnels », Colloque « Discriminations : état de la recherche », Alliance de Recherche sur les Discriminations (ARDIS), Université Paris Est Marne-la-Vallée, France

GUINCHARD S., DEBARD T. (2023-2024), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 31ème édition

HERZOG-EVANS, M. (2019), *Droit pénitentiaire*, Dalloz, 3ème édition

HUGO, V. (1829), *Le dernier jour d'un condamné*, Folio Classique

JACQUIN, J.-J. (2020), « Coronavirus : les prisons se vident partiellement pour protéger les détenus », *Le Monde*

JACQUOT, S., RAIMBOURG D. (2015), *Prison, Le choix de la raison*, Editions Economica

KENSEY, A., JEAN, J.-P. (2020), « Une diminution volontariste de la surpopulation carcérale », *Dalloz AJ Pénal* 2020 p. 258

KOVARICK P. (2016), « Le casse-tête des prisons », *Historia*. <https://www.historia.fr>

LAROUZEE-DESCHAMPS, S. (2024), « Nouveau record du nombre de personnes détenues : incarcérer quoi qu'il en coûte ! », OIP. <https://oip.org>

LASSERRE, A.-S. (2023), « Près de 2 500 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol... nouveau record de surpopulation dans les prisons françaises », *La dépêche*. <https://www.ladepeche.fr>

LAZERGES, C. (2013). Du consensus sur la prévention de la récidive. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, 191-198. <https://doi-org.docelec-u-paris2.idm.oclc.org/10.3917/rsc.1301.0191>

Le groupe CRCE-K. (2017), « En finir vraiment avec le tout carcéral, Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire », Communiqué de presse

Le groupe CRCE-K. (2023), « Surpopulation carcérale : l’inertie et la mauvaise foi doivent cesser, 8 juin 2023 », Communiqué de presse

LE MONDE (2015), « Le respect des droits des malades mentaux, désormais une “ priorité ” », *in* *Europresse* [en ligne]

LE MONDE avec AFP. (2012), « “ Très grand bonheur ” au PS, à l’annonce de la victoire de François Hollande », *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>

LE MONDE avec AFP. (2023), « Affaire Palmade : Gérard Darmanin pour le retrait des douze points du permis « pour toute personne qui conduit alors qu’elle avait consommée de la drogue », *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>

LE MONDE avec AFP. (2024), « La CEDH condamne la France pour les conditions de détention pendant le blocage de la prison de Condé-sur-Sarthe », *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>

LE PARISIEN avec AFP. (2023), « Emeutes après la mort de Nahel : plus de 1000 condamnations, 600 personnes incarcérées », *Le parisien*. <https://www.leparisien.fr>

LE TELEGRAMME (2020), « Attentats de janvier 2015 : le début d’une année noire ». <https://www.letelegramme.fr>

LECERF, J.-R. et J.-P. SUEUR (2023), « Prisons : “ Comment comprendre que le garde des Sceaux s’oppose à toute programmation afin de réduire la surpopulation carcérale” », *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>

LHUISSIER, S. (2020), *Décarcérer, Cachez cette prison que je ne saurai voir*, Rue de l’échiquier, Collection Les incisives

MACRON, E. (2018), Discours du Président de la République à l’Ecole Nationale de l’Administration Pénitentiaire, Elysée, 6 mars 2018. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/03/06/discours-demmanuel-macron-a-lenap-ecole-nationale-dadministration-penitentiaire>

MESTRE, A. (2024), « “ Ils sont venus pour tuer, c’est un assassinat” : au lendemain de l’attaque contre un fourgon pénitentiaire, l’émotion et la mobilisation du personnel, *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>

Ministère de la justice (2021), L'administration pénitentiaire au défi de la crise de Covid-19, Actes des journées d'études internationales de la DAP des 9 et 10 décembre 2021, Collection Travaux & Documents – n°91 <https://www.justice.gouv.fr>

MISSOFFE, P. (2022), « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », *OIP*. <https://oip.org>

MONNERY, B. (2023). « Surpopulation carcérale : les enjeux d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale », *AJ Pénal*, Dalloz

MOROZ X. (2003). « Les initiatives procédurales des parquets au XIXème siècle ». *Archives de politique criminelle*, 25, 85-100. <https://doi.org/10.3917/apc.025.0085>

MOUHANNA, C. (2016). « Contraintes matérielles et “schizophrénie institutionnelle” : L'interaction entre justice et monde pénitentiaire en matière d'enfermement ». *Sociétés contemporaines*, 103, 19-42. <https://doi.org/10.3917/soco.103.0019>

OIP. (2023), « Liberté d'expression, de réunion, d'association », *OIP*. <https://oip.org>

OIP. (2024), « Centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan ». <https://oip.org/etablissement/centre-penitentiaire-de-bordeaux-gradignan>

PERBEN D., BEDIER, P. (2003), « Programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2003-2007 », Communiqué de presse. <https://www.justice.gouv.fr>

PONCELA, P. (2010). « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* », 1, 190-200. <https://doi.org/10.3917/rsc.1001.0190>

QUINQUIS M. (2023), « Réflexion autour de la surpopulation carcérale », in *Les Cahiers de la Justice* 2023/2 (N°2). <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2023-2-page-243.htm>

SIMONNOT, D., CERE, J.-P. (2022), « Comment désengorger les prisons ? » *Vie publique*, Au cœur du débat public. <https://www.vie-publique.fr>

SIZAIRE, V. (2017), « Que reste-t-il de la défense sociale nouvelle ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, 261-272. <https://doi.org/10.3917/rsc.1702.0261>

Sous-direction de la statistique et des études (2023), Infos rapides justice, Sortants de prison en 2016, six sur dix ont commis une nouvelle infraction dans les quatre ans, Ministère de la justice Numéro 10. https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-12/Infos_Rapides_Justice_n10_Recidive_sortants_de_prison.pdf

TOURAUT C. BAUWENS A., DANET J., DERASSE N., FISHER N., HEDHILI-AZEMA H., JEANGEORGES C., KENSEY A., LAYANI F., LAZARUS A., LIVROZET S., PERRIER Y., QUIRION B., RICARD J.-P., RIDEL L., ZIENTARA-LOGEAY S., ZITO H.-P. (2015) L'administration pénitentiaire, 1945, 1975, 2015. Naissance des réformes, problématiques, actualité. Actes des journées d'études internationales organisées par la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), Collection Travaux et Documents. <https://www.justice.gouv.fr>

TOURNIER, P.-V. (2008), « Surpopulation des prisons », Dictionnaire de criminologie en ligne, <http://criminologie.site.koumbit.net>

TROPER, M. (1994). Chapitre VI. Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ?. Dans : , M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État* (pp. 95-105). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France

VENOUIL A. (2021), « Construire ou pas ? » Usage et réversibilité des arguments autour des programmes immobiliers pénitentiaires, Champ pénal/ Penal field. <http://journals.openedition.org/champpenal/12362>

Vie publique, Au cœur du débat public (2018), Politique pénitentiaire : chronologie. <https://www.vie-publique.fr>

Vie publique, Au cœur du débat public (2022), Quels sont les différents types de prisons ? <https://www.vie-publique.fr>

Vie publique, Au cœur du débat public (2024), Prisons : origine et fonctionnement de la gestion carcérale privée. <https://www.vie-publique.fr>

Vie publique, Au cœur du débat public, (2024), Proposition de loi créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière. <https://www.vie-publique.fr>

Rapports officiels

ABADIE C., FAUCILLON E. (2023), Les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, Rapport d'information n°1539, Seizième législature. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b1539_rapport_information.pdf

ANNANI, F., AUBER E., BLIN G., ESCARFAIL J.-P., FOSSEY L., NOAH J., PENARD V., SAVARZEIX D., SERE J.-P. (2022), Rapport pénitentiaire et réinsertion, Rapport des États généraux de la justice. <https://www.justice.gouv.fr/rapport-etats-generaux-justice>

APIJ. (2017), Programme 15 000 places, concrétisation du programme présidentiel, Ministère de la Justice <https://www.apij.justice.fr>

BENASSAYA, P. (2021), Commission d'enquête sur les dysfonctionnement et manquements de la politique pénitentiaire française, Assemblée Nationale, Quinzième législature, Jeudi 16 septembre 2021, Séance de 14 heures 30, Compte rendu n°8

CABANEL, P., HYEST, J.-J. (2000), Prisons : une humiliation pour la République, Rapport de commission d'enquête n°449 (1999-2000)

CGLPL. (2018), Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, Approche concrète sur la base de l'expérience du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Editions Dalloz. <https://www.cglpl.fr>

CGLPL. (2020), Rapport de visite : 6 au 10 juillet 2020 – 2ème visite Maison d'arrêt de Dunkerque (Nord). <https://www.cglpl.fr>

CGLPL. (2020), Situation sanitaire des prisons et des centres de rétention administrative : le CGLPL demande la prise de mesures immédiates et concrètes pour la protection des personnes privées de liberté, Communiqué de presse, <https://www.cglpl.fr>

CGLPL. (2023). Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérale, Journal officiel de la République française n°0213. <https://www.cglpl.fr>

CGLPL. (2024), Rapport d'activité 2023, Dossier de presse. <https://www.cglpl.fr>

Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (2016), Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, Conseil de l'Europe. <https://rm.coe.int/16806f993b>

Etat français, (2024), Communication de la France concernant le groupe d'affaires J.M.B et autres c. France (requête n°9671/15), Secrétariat du comité des ministres du Conseil de l'Europe,

HUYGUES, S., RAIMBOURG, D. (2013), Rapport sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, Rapport d'information n°652, Quatorzième législature, Assemblée nationale. <https://www.assemblee-nationale.fr>

HYEST, J.-J., CABANEL, G.-P. (2000), Prisons : une humiliation pour la République, Rapport n°449, Rapports de commission d'enquête. <https://www.senat.fr/rap/199-449/199-449.html>

LEFEVRE, A. (2023). Plans de construction de quinze mille places de détention supplémentaires et de vingt centres éducatifs fermés, Rapport d'information n°37 (2023-2024), Sénat. <https://www.senat.fr>

SAUVE, J.-M. (2022), Rendre justice aux citoyens, Rapport du comité des Etats généraux de la justice (Octobre 2021-avril 2022). <https://www.justice.gouv.fr/rapport-etats-generaux-justice>

TULKENS, F. (2013), Conférence de consensus, Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Principes d'actions et méthodes, Rapport du jury de consensus remis au Premier ministre

URVOAS, J.-J. (2014), Rapport sur l'encellulement individuel, Rapport d'information n°2388, Quatorzième législature, Assemblée nationale, <https://www.assemblee-nationale.fr>

Conférences

Association du Master 1 Droit public général, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2024), Le respect des droits fondamentaux en prison, Le rôle des organes de contrôle, 7 mars 2024

Association des étudiants du Master 2 Justice et droit du procès, Université Paris-Panthéon-Assas (2024) Rendez-vous du processualiste avec Claire Hédon, Défenseuse des droits, 29 Février 2024

SPINOSI, P. (2023), Conférence dispensée lors de l'Unité d'enseignement complémentaire de Droit de la Cour européenne des droits de l'Homme, 12 mars 2023

Documentation juridique

ASSANI, E., CUKIERMAN, C., APOURCEAU-POLY, C., BACCHI, J., BOCQUET, E., BRULIN, C., COHEN, L., GAY, F., GREAUME, M., LAHELLEC, G., LAUREN, P., LIENEMANN, M.-N., OOUZOULIAS, P., SAVOLDELLI, P., VARAILLAS, M.-C. (2022), Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, Proposition de loi n°873, Sénat. <https://www.senat.fr>

BERNALICIS, U., PANOT, M., COULOMME, J.-F., GARRIDO, R., K/BIDI, E., KERBRAT, A., LEAUMENT, A., MARTIN, E., OBONO, D., PORTES, D., RIMANE, D., TAURINYA, A. (2023), Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, Proposition de loi n°1460, Seizième législature, Assemblée nationale. <https://www.assemblee-nationale.fr>

CEDH, 30 janvier 2020, J.M.B et autres contre France, requête n°9671/15

Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971

Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989

Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005

Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012

Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale

Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice »

Décret n° 2023-1077 du 23 novembre 2023 instituant des pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel

Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution

Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort

Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale

Loi n°95-9 du 6 janvier 1995 de programme relative à la justice

Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

Recommandation n°R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Conseil de l'Europe

Ressources en ligne

EUROPRESSE, Une solution de cision. <https://www.europresse.com>

LABORATOIRE ATILF, Trésor de la langue française. <http://atilf.atilf.fr/>

LAROUSSE, Grand dictionnaire de la langue française.
<https://www.larousse.fr/dictionnaire/français-monolingue>

Podcast

BEAU, T. (2019), « Comparutions immédiates : antichambre d’une “ justice de classe ” ? », La grande table idées, Podcast France culture

Filmographie

BERNALICIS, U. (2023), Régulation carcérale : L’été orange mécanique n’aura pas lieu !

Commission des lois (2023). Examen du rapport de la mission d’information sur les alternatives à la détention et à l’éventuelle création d’un mécanisme de régulation carcérale, Assemblée nationale. <https://www.assemblee-nationale.fr>

d’ORNELLAS, C. (2023), « Libérations anticipées : la Justice laxiste ? », CNEWS

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
Partie 1 - La politique actuelle impuissante à endiguer la surpopulation carcérale	22
Chapitre 1 - Une politique pénitentiaire de lutte contre la surpopulation exempte de tout mécanisme de régulation carcérale	22
Section 1 - L'exécutoire classique de la construction de nouvelles places opérationnelles de prison	22
I) La volonté apparente de rupture avec l'immobilisme	23
II) La justification humaniste de la construction des places opérationnelles de prison	25
III) L'obstination contestée des pouvoirs publics	28
Section 2 - Le moindre recours à l'emprisonnement	30
I) L'accroissement manifeste des alternatives à l'emprisonnement	30
II) La limitation notoire des courtes peines d'emprisonnement	35
Chapitre 2 - Une politique pénale répressive nonobstant la surpopulation carcérale	38
Section 1 - Une aggravation indéniable de la répression par le législateur	38
I) L'instrumentalisation classique de la répression pénale	38
II) Le maintien contesté de la procédure de comparution immédiate pourvoyeuse d'incarcérations	41
Section 2 - Une décision complexe du magistrat souvent répressive	44
I) Le tiraillement entre sévérité de la répression et lutte contre la surpopulation	44
II) Le choix contesté d'une sévérité de la répression	46
Partie 2 - L'appel conséquent de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale	50
Chapitre 1 - L'avènement progressif du mécanisme de régulation carcérale	50

Section 1 - L'émergence récente de la régulation carcérale à l'aune de l'arrivée de la gauche au pouvoir	50
Section 2 - L'introduction déterminante de mécanismes de régulation carcérale	54
I) L'introduction insuffisante de mécanismes locaux de régulation	54
II) L'introduction décisive d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant lors de la crise sanitaire	58
Chapitre 2 - Une pluralité d'acteurs au soutien de l'introduction d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant	60
Section 1 - Le panorama étendu des acteurs en faveur du mécanisme	60
Section 2 - Des stratégies diverses de défense du mécanisme de régulation carcérale	65
Chapitre 3 - Les contours indéfinis du mécanisme de régulation carcérale	69
Section 1 - Le principe général de régulation carcérale	69
Section 2 - Les diverses garanties du mécanisme nécessaires à son approbation	74
Partie 3 - L'acceptabilité délicate du mécanisme de régulation carcérale	77
Chapitre 1 - Une culture de l'incarcération ancrée	77
Section 1 - La primauté de la fonction sanctionnatrice de la peine	78
Section 2 - L'inscription du mécanisme de régulation carcérale dans une réflexion plurielle du sens de la peine	82
Chapitre 2 – Une réponse imparfaite à la surpopulation carcérale	86
Section 1 - Un mécanisme de régulation carcérale limité à l'aval de la sanction	86
Section 2 - Un mécanisme de régulation carcérale exclusif du principe d'individualisation de la peine	90
CONCLUSION	94
ANNEXES	97
SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	106

